

REVISTA PÚBLICA

ESCUELA DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

No. 14 Agosto de 2020, ISSN 2346 - 397X



Corporación Unificada Nacional
de Educación Superior

VIGILADA MINEDUCACIÓN

*Y ahora que vuelvo a hacerlo después
de tantos años me asombra otra vez lo dúctiles que
son las palabras; lo mucho que por sí solas, o casi por
sí solas, expresan lo ambiguo, lo trasmutable, lo poco
firme de las cosas. Son iguales al mundo: inestables
como casa en llamas, como zarza ardiente.*

La luz difícil
TOMÁS GONZÁLEZ

הכּוּלָּה הַיִּשְׂרָאֵלִית

ESCUELA DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

פּוֹדוּקטִיבָּה

EDICIÓN 14



Corporación Unificada Nacional
de Educación Superior

VIGILADA MINEDUCACIÓN

Jaime Alberto Rincón Prado

Rector

Corporación Unificada Nacional de Educación Superior - CUN

Diana Patricia Camargo Ramirez

Vicerrectora Académica y de Investigaciones

Evy Fernanda Tapias Forero

Directora Nacional de Investigación y Extensión

Rocío Olarte Dussán

Coordinadora de Publicaciones

Sebastián Rodríguez Luna

Editor en jefe

OPINIÓN PÚBLICA

Edición No. 14

ISSN (e) 2346 - 397X

Periodicidad: Semestral

© Agosto, 2020. Corporación Unificada Nacional de Educación Superior - CUN
Bogotá, Colombia.

Composición de carátula: Lina Guevara Buitrago

Diagramación: Jhonatan Zambrano

Imagen de carátula: Pawel Czerwinski en Unsplash

Primera edición: febrero de 2013

Reservados todos los derechos.

Se prohíbe el uso comercial y sin autorización del material intelectual contenido en esta obra. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, almacenada o transmitida por ningún medio sin permiso del editor.

Equipo editorial

Sebastián Rodríguez Luna

Editor en jefe

Corporación Unificada Nacional de Educación Superior - CUN

Magíster en Ciencia Política

Rocío Olarte Dussán

Coordinadora de Publicaciones

Corporación Unificada Nacional de Educación Superior - CUN

Magister en Literatura

Daniela Lorena Rojas Galván

Correctora de estilo

Corporación Unificada Nacional de Educación Superior - CUN

Magister en Filosofía

Comité científico

Gerardo Machucha Téllez

Doctor en Educación

Universidad Federal de Uberlandia, Brasil

Tomás Durán Becerra

Doctor en Comunicación y Periodismo

Universidad Autónoma de Barcelona

Juan David Acosta Botero

Filósofo

Universidad Nacional de Colombia

Alexander Montealegre Saavedra

Político

Magíster en Investigación en Problemas

Sociales Contemporáneos

Corporación Unificada Nacional de

Educación Superior - CUN

Contenido

1. La *paz territorial* colombiana:
algunas reflexiones sobre sus debilidades
en materia de construcción de Estado

Sebastián Rodríguez Luna

Pág. **9**

2. La noción de ciudadanía y de lo común en el
debate contemporáneo: una revisión de literatura

Leidy Paola Bolaños Florido

Pág. **22**

3. Breve historia de Zipaquirá, un pueblo rebelde

Cristian Camilo Ortega Londoño

Pág. **35**

4. La Iniciativa Mérida: ¿nuevo paradigma
de cooperación o ayuda vinculada?

Yamile León Vargas

Pág. **47**

5. El emprendimiento y las políticas públicas

Elvis Augusto Orozco Castillo, Carlos Alberto Flórez Vasquez y Gilberto Montoya Berbé

Pág. **56**

Editorial

La revista *Opinión Pública* alcanza su edición número catorce en medio de una situación que afectó radicalmente nuestra forma de vida: la pandemia de COVID-19. Efectivamente, la situación sanitaria a nivel global ha puesto a prueba a los sistemas de salud de todo el mundo y ha obligado a la sociedad a cambiar sus comportamientos, entre ellos, el de la proximidad física como elemento fundamental de las relaciones sociales. El sector educativo se vio especialmente afectado, pues el ejercicio de la docencia se trasladó de las aulas de clase a las plataformas virtuales. Esto no dejó de lado a las demás actividades académicas, entre ellas la investigación y, por supuesto, las publicaciones científicas, como nuestra revista.

Para *Opinión Pública* fue un reto gestionar el actual número de la revista, pues todas las personas implicadas en el proceso editorial debimos adaptar nuestro quehacer a las condiciones de la virtualidad. Así, las discusiones editoriales, el contacto con los autores, la corrección de estilo, la diagramación, entre otras, pasaron de ser reuniones presenciales animadas a sesiones frente a un computador. Con todo, esperamos haber logrado un número que mantuviera los criterios de calidad editorial y rigor científico que caracterizan a la publicación. Por ello, nos enorgullece presentar un número misceláneo de cinco artículos.

El primero de ellos se titula “*La paz territorial colombiana: algunas reflexiones sobre sus debilidades en materia de construcción de Estado*”, escrito por Sebastián Rodríguez Luna. El texto presenta una reflexión sobre el proyecto de paz territorial contenido en el acuerdo firmado entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia. Rodríguez Luna discute el carácter “territorial” de esa paz y sugiere que reproduce algunos errores tradicionales en materia de construcción de Estado, como el hecho de desconocer algunos contextos de las zonas del conflicto armado.

El siguiente artículo, “*La noción de ciudadanía y de lo común en el debate contemporáneo: una revisión de literatura*”, de Leidy Bolaños Florido, presenta una revisión de literatura sobre las formas contemporáneas de ejercer la ciudadanía. Los hallazgos de Bolaños resaltan el cuestionamiento a la influencia del Estado y el mercado en la distribución de recursos necesarios para la vida, al tiempo que se da un ejercicio de exigencia frente a los derechos sociales. En síntesis, esas “nuevas ciudadanías” emergen como una alternativa al neoliberalismo y su credo del interés individual.

Para seguir con el análisis sobre las ciudadanías y sus ejercicios de organización desde abajo, Cristian Ortega presenta “*Breve historia de Zipaquirá, un pueblo rebelde*”. En el artículo, Ortega analiza la historia de Zipaquirá, un municipio del departamento de Cundinamarca, a partir de la sistematización de experiencias de una organización social de la ciudad. En este ejercicio, el autor construye un marco contextual sobre la tradición de movilización y rebeldía de Zipaquirá.

Por otra parte, para dar paso a los asuntos de relaciones internacionales, en el artículo “La Iniciativa Mérida: ¿nuevo paradigma de cooperación o ayuda vinculada?”, Yamile León Vargas analiza la Iniciativa Mérida, que es la estrategia de cooperación en materia de política antidrogas entre Estados Unidos y México. Luego de una contextualización detallada de la iniciativa, la autora se pregunta si se trata de una estrategia tradicional de seguridad como parte de la política estadounidense de lucha contra el crimen organizado, o si podría constituir un nuevo modelo de relacionamiento.

Finalmente, en “El emprendimiento y las políticas públicas”, Elvis Orozco, Carlos Alberto Flórez Vasquez y Gilberto Montoya Berbé exploran los instrumentos de planeación en materia de emprendimiento en el departamento de Magdalena, Colombia, entre el 2008 y el 2019, con el objetivo de observar los efectos de la Ley de emprendimiento. Los autores encontraron que los planes de desarrollo departamentales declaran intereses y metas interesantes y transformadoras, pero su ejecución se queda corta.

Opinión Pública agradece a los autores por sus contribuciones, e invita a los lectores a que consideren esta revista como la plataforma para publicar los resultados de sus investigaciones.

Sebastián Rodríguez Luna
Editor en jefe

La *paz territorial* colombiana: algunas reflexiones sobre sus debilidades en materia de construcción de Estado

Colombian Territorial Peace: Reflections on its Weaknesses with Regard to State Building

Sebastián Rodríguez Luna*

Recibido: 15 – 11 – 2019 / Aceptado: 16 – 01 – 2020 / Publicado: 01 – 08 – 2020

Resumen

Luego de terminar el conflicto armado entre el Estado y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el gobierno colombiano ideó el proyecto de *paz territorial* como una estrategia que busca llevar las instituciones a los territorios para instaurar la soberanía estatal y garantizar los derechos de todos los ciudadanos. En este texto, analizo ese proyecto y sostengo que es heredero de la tradición liberal del derecho que asume que el Estado es el mejor proyecto de sociedad y que supone que sus postulados, por la sola sanción de la legalidad, son positivos o mejores que cualquier alternativa. Con este fin, caracterizo las zonas de conflicto como territorios con dinámicas complejas de órdenes ilegales, clientelismos, autoritarismos subnacionales y lealtad de los habitantes hacia los grupos armados, y señalo que la principal debilidad de la paz territorial es desatender estos hechos y desconocer a los demás actores como competidores en la construcción de Estado.

Abstract

After ending the armed conflict between the state and the Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC, in Spanish), the Colombian government created the *territorial peace* project as the strategy to bring the institutions into territories, so the state's sovereignty can be established, to guarantee the citizen's rights. In this paper, I analyze such project and claim it is heir of the liberal tradition of law, which assumes the state as the best project for society and that its standards, because of the sole sanction of legality, are positive or better than any other alternative. To this aim, I characterize the war zones as territories with complex dynamics, such as illegal orders, clientelism, subnational authoritarianisms, and the inhabitant's loyalty towards the armed groups. I argue that the main weakness of the territorial peace project is leaving those issues unattended, and not acknowledging the other actors as competitors in state building.

Palabras clave:

Acuerdo de paz, Colombia, conflicto armado, construcción de Estado, paz territorial.

Cómo citar este artículo

(APA): Rodríguez Luna, S. (2020). *La paz territorial colombiana: algunas reflexiones sobre sus debilidades en materia de construcción de Estado*. *Opinión Pública*, 14, 9-21.

Keywords:

Armed Conflict, Colombia, Peace Agreement, State Building, Territorial Peace.

Declaración de conflictos

de interés: el autor declara no tener ningún conflicto de interés.

* Magíster en Ciencia Política de la Universidad de los Andes. Profesor de la Especialización en Paz y Desarrollo Territorial de la Corporación Unificada Nacional de Educación Superior (CUN). Sus áreas de investigación son construcción de paz, construcción de Estado y política subnacional. Contacto: sebastian_rodriguez@cun.edu.co

Introducción

En noviembre de 2016, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Estado colombiano firmaron el *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* para acabar con el conflicto armado que los había enfrentado por 60 años. En términos generales, el *Acuerdo* consiste en el desarme de las FARC y su retorno a la vida civil, la responsabilidad del Estado para protegerlas y garantizar su derecho a la participación política y, sobre todo, el reconocimiento de unas situaciones que dieron origen al conflicto, lo que conlleva una serie de actuaciones estatales para remediarlas. Esas acciones consisten, principalmente, en la reforma rural para hacer del campo un espacio que provea riqueza a sus habitantes, la apertura del sistema político para que otros actores puedan participar en él y un enfoque distinto en la política de drogas, entre otros aspectos.

Para desarrollar esas tareas, el Gobierno de Juan Manuel Santos, a través de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, ideó el proyecto de *paz territorial*, cuyo principal objetivo es llevar las instituciones del Estado a los territorios en los que el conflicto tuvo lugar, a partir de un enfoque de derechos y de participación, y en el entendido de que las instituciones (particularmente los aparatos de provisión de bienes públicos) constituyen la mejor manera de solucionar los problemas que dieron lugar al conflicto.

Este texto analiza el proyecto de paz territorial del Gobierno colombiano para sostener que su enfo-

que se inscribe en las narrativas clásicas de “llevar el Estado a las regiones” (López, 2013). Al tener en cuenta que una de las características principales de las zonas de conflicto es la frágil presencia que tienen los poderes públicos, pues es fragmentada o está cooptada por otros poderes ilegales, argumentaré que esa visión le imprime al proyecto un carácter colonizador, en tanto recoge el discurso de la modernización y del derecho liberal que afirma que, por causa del monismo jurídico, lo que proviene del Estado es necesariamente mejor y que todos los modelos de organización deben remitirse a él. En esa misma línea, sugeriré la hipótesis de que el proyecto de paz territorial desconoce los órdenes sociales existentes en las zonas de conflicto y que, por tanto, la idea de construir Estado allí se enfrenta al actuar de otros competidores (guerrillas, grupos paramilitares, mafias, élites locales, entre otras), lo cual supone una debilidad para el proyecto.

El artículo se organiza en cinco secciones: en primera instancia, se presenta la literatura sobre la construcción de Estado, en la que se evidencia la herencia de la tradición estatista o legalista del derecho liberal, y que es el sustento sobre el que se levanta la paz territorial; posteriormente, se describen las características de las zonas en conflicto como obstáculos a los que se enfrenta la paz territorial; luego, se exponen los intentos que Colombia ha hecho para “llevar el Estado a las regiones”; en cuarta instancia, se describe el proyecto de paz territorial y se argumenta cómo es heredera de la visión colonizadora, y, finalmente se ofrecen unas conclusiones y recomendaciones.

Construcción de Estado y derecho liberal

Ni querido ni buscado:

literatura sobre la formación del Estado

La explicación liberal sobre la formación del Estado moderno utiliza la historia europea para resaltar las disputas que le dieron lugar. En general, esa

tradición lleva a la clásica definición weberiana según la cual “Estado es una comunidad humana que (con éxito) reclama el monopolio de la violencia

física legítima en determinado territorio” (Weber, 1946, p. 78). En esa visión, el Estado moderno es un aparato que acumula con eficacia y de forma centralizada la capacidad de coerción, protección y extracción, y que cuenta con una burocracia educada y separada de los políticos. La notable influencia de esa tesis la ha llevado a convertirse en el paradigma del Estado moderno, al tiempo que este modelo es visto como la versión más acabada de organización social y la meta que todos los gobiernos buscan alcanzar.

El desarrollo de la visión weberiana logró, con mayores o menores variaciones, un consenso relativamente generalizado: que el Estado moderno nunca fue una “meta” que las sociedades buscaran voluntariamente, sino que más bien es el resultado encontrado en el camino. Mann (2012), por ejemplo, entiende que el Estado surge por las disputas en torno a cuatro fuentes de poder –ideológico, económico, militar y político– que dieron lugar a dinámicas de cohesión social y de lucha de clases que, a la postre, se transformaron en arreglos territoriales e institucionales en los que todos los actores se dividían las fuentes de poder. Es decir, la sociedad no es un sistema perfecto de interacciones pacíficas y organizadas, sino el resultado de luchas descarnadas por establecer la hegemonía de una parte; por lo cual, el Estado no es el resultado buscado, sino lo que se pudo alcanzar (Lanski, 1998).

El enfoque en las disputas también caracteriza a Moore (1973), para quien la aparición de nuevas clases sociales, por oposición al campesinado y a la nobleza, inició una serie de transformaciones importantes. Por ello, cuando comienza la industrialización del sector agrario, las sociedades se enfrentan a revoluciones que cambian la organización existente y establecen nuevos arreglos institucionales. En otras palabras, las clases sociales se enfrentan, se alían, se traicionan y se alían de nuevo para mantener el control de los medios de producción y convertirse, al ganar, en las detentadoras del poder. De esas disputas surge el Estado nacional como el resultado que mayor consenso produce.

Tilly (1990), por su parte, demuestra que la práctica bélica fue el catalizador de los Estados. En efecto, expone que las guerras fueron libradas para desarmar a otros actores con capacidad de ejercer la violencia y que representaban amenazas para el poder central. Como consecuencia de esta intención, los Estados, que antes eran una mafia ilegal, gravaron el uso de armas y convirtieron su porte en delito. Así las cosas, como únicos poseedores de la capacidad de hacer la guerra *legítima*, los Estados controlaron la coerción y desarrollaron capacidades para extraer la riqueza de los súbditos. Por ello, los gobernantes desarrollan estructuras para administrar esos poderes.

Este proceso llevó a la consolidación del Estado nacional como la unidad política por excelencia, que define unas fronteras para el ejercicio de su soberanía (sin que exista ningún poder superior al suyo) y que establece una fuente única de normas para regular lo social; vale decir, impone el monismo jurídico como una expresión más de su soberanía unitaria interna (Poggi, 1997).

En síntesis, esta literatura coincide en que el Estado nunca fue un modelo buscado por los actores políticos, sino una contingencia que apareció en medio del proceso agonal que, a través de los siglos, terminó en su formación: el Estado moderno no es un objetivo voluntariamente perseguido, sino más bien la alternativa ganadora en medio de varias opciones de organización social. Al comparar ese aspecto con Colombia, cabe preguntarse sobre la conveniencia de construir instituciones saltándose ese paso. Colombia no tuvo las grandes guerras internacionales ni los arreglos territoriales entre clases o actores para llegar al Estado y, sin embargo, se intenta fortalecerlo sin que su formación haya concluido. En este sentido, ¿debería Colombia preguntarse por las dinámicas territoriales y los arreglos entre los actores y no solo sobre cómo proveer bienes públicos?

La tradición del derecho liberal

El triunfo del Estado como modelo de organización social responde a su utilidad para controlar el territorio y ordenar la vida social, pero también a su propio poder de legitimarse *ex post*: el Estado se asienta en la tradición liberal, apoyada por el derecho, que lo señala como la “mejor” forma de organización social por recoger varios valores considerados importantes. Este acápite argumenta que existe un discurso normativo/legalista según el cual las instituciones que han sido legalizadas por el poder del derecho –por el Estado– son mejores que todas las otras alternativas. Esa tradición proviene del liberalismo y hace uso de las normas jurídicas, por lo cual lo denominaré derecho liberal. No sugiero que las opciones que están fuera del derecho sean necesariamente mejores, pero sí resalto que son alternativas que la tradición liberal deslegitima a través de su capacidad de *decir el derecho*.

Un acercamiento a esa mirada sobre el derecho proviene de Lemaitre (2011), quien sostiene que la academia jurídica suele caer en el error de considerar que aquellas zonas en las que hay violencia, poca presencia estatal, violación de derechos, pobreza, etc., tienen un problema de falta de legalidad e instituciones, es decir, las ven como zonas vacías en las que no hay comunidad, Estado ni ley, y que necesitan de la civilización. La idea está reforzada por las funciones atribuidas al Estado: el aparato, además de ser el detentador del monopolio de la violencia, pasó a tener también un papel de “civilizador del pueblo”, razón por la cual provee educación, que civiliza ante la barbarie.

Otros trabajos reflejan esa creencia en el poder civilizatorio del derecho como expresión del Estado. Por ejemplo, se señala que el Estado debe llevar sus instituciones para que hagan presencia y reemplacen a los poderes ilegales que coaccionan a los jueces, reafirmando la idea de que los órdenes que no están en la ley desaparecerán con el actuar institucional (García, 2008). Incluso, se ha señalado que el discurso jurídico construye legitimidad porque supone que lo que está en la ley es bueno

y, por tanto, necesariamente aceptado por todos los miembros de la sociedad. En otras palabras, el derecho refleja las aspiraciones de la tradición liberal de querer ordenarlo todo a partir de un tipo de racionalidad (García, 2009).

Un elemento importante de la tradición liberal del derecho es el monismo jurídico, que es “la idea de que debe existir, y de hecho existe, un único sistema jurídico y político centralizado y jerarquizado por cada Estado-nación” (Ariza y Bonilla, s. f., p. 1). Bajo el marco del monismo jurídico, las sociedades modernas han asumido como definitiva la noción de que existe un soberano indivisible, un individuo o grupo de individuos con el poder creador del derecho como fuente única que garantice el carácter unitario de la nación. Por lo tanto, se reconoce como derecho y se dota de legitimidad automática a aquello que proviene de ese centro creador de poder.

El origen del monismo jurídico puede rastrearse hasta el proyecto ilustrador y modernizador del liberalismo, dado su compromiso con principios como igualdad, unidad política y seguridad jurídica. Por ello, el monismo jurídico liberal entiende que la existencia de múltiples centros creadores de derecho y múltiples sistemas jurídicos afectan la unidad política de la nación, motivo por el cual la pluralidad jurídica genera desorden y confusión (Ariza y Bonilla, s. f.).

Varios problemas surgen de esa fe en el monismo jurídico: el primero tiene que ver con que el derecho termina convertido en un legitimador *ex post facto* de cualquier desmán del poder, al ser el único con la capacidad de producir normas; en segundo lugar, ha funcionado como una herramienta de la violencia que ha consolidado el poder del capitalismo; en tercer lugar, es una extensión de la pretensión de universalidad de Occidente y sus valores, que invisibiliza las demás expresiones culturales. Esto último se refleja en su práctica de desconocer la existencia de comunidades diferenciadas al interior de un mismo Estado, que resulta en la eliminación de su capacidad de organizarse independientemente (Ariza y Bonilla, s. f.).

En síntesis, existe una tradición liberal del derecho que tiene una pretensión de universalidad, según la cual sus postulados son los correctos por ser legales. Consecuentemente, considera que existe un único centro de producción normativa,

deslegitima todas las otras expresiones e impone sus instituciones como las únicas aceptables. Esa tradición se hermana con el Estado moderno y juntos forman la díada conceptual que fundamenta el proyecto de paz territorial.

Las zonas del conflicto armado

El conflicto armado colombiano se ha extendido por alrededor de sesenta años. Durante ese tiempo, ha dejado el lastre de muertes, desplazamientos, desapariciones, violaciones, reclutamiento forzado de menores de edad, familias desgarradas, secuestros y otros vejámenes. Sin embargo, la guerra colombiana siempre ha estado localizada (Comisión de Superación de la Violencia, 1992; González, Bolívar y Vásquez, 2003), es decir, se ha librado en unos territorios específicos que, con leves excepciones, no se han expandido significativamente. En este apartado presentaré una caracterización de las zonas de conflicto armado, pero no me detendré en particularidades específicas de cada región ni profundizaré en la intensidad que la guerra haya tenido en cada lugar, sino que privilegiaré asuntos como los actores que hacen presencia allí, los órdenes sociales que ellos han creado, la economía cocalera o la existencia de autoritarismos subnacionales.

En primer lugar, hay que mencionar que las zonas de conflicto son “zonas sin ley” (Lemaitre, 2011), territorios en los que el Estado colombiano no ha hecho presencia o su presencia es precaria. Ello se refleja en que las instituciones no han podido proveer seguridad, justicia, bienestar ni desarrollo económico en las mismas proporciones que en otras zonas. En efecto, territorios como el departamento de Putumayo fueron poblados mucho más tarde que el resto del país (Torres, 2011), por lo cual se consideraron territorios de colonización. Aunado a ello, antes de la colonización eran extensiones de tierra abandonadas por el Estado que ni siquiera tenían la misma categoría político-administrativa que las demás intendencias (que era la división an-

terior a la de los departamentos). Fue el impulso de la economía cocalera, fundamentalmente liderada por las FARC, lo que generó las condiciones de riqueza económica y participación política para que existiera una organización administrativa y se consagrara su existencia jurídica (Torres, 2011).

Pero el mercado cocalero no limita su influencia a la economía. Efectivamente, Duncan (2009) señala que el narcotráfico es mucho más que una actividad criminal y resalta algunas circunstancias estructurales que convirtieron a los grupos narcotraficantes en poderes locales. Por ejemplo, los rezagos históricos en las regiones rurales que obstaculizaron el desarrollo del concepto moderno de ciudadanía, la debilidad del Estado para imponer su soberanía, su distancia territorial y simbólica del resto del país, las relaciones clientelares y los problemas económicos. En ese escenario, entonces, el narcotráfico encontró el caldo de cultivo idóneo para imponerse como el actor económico principal y como determinante para el orden social. Es decir, su estructura ilegal establece otras formas de Estado, a través de ejércitos privados como las guerrillas o los grupos paramilitares que, además de proteger el negocio de la droga, imponen formas de regulación de lo social. En su visión, en las zonas de conflicto el orden social está dado por el narcotráfico: los recursos provienen fundamentalmente de la coca y el poder político estatal es débil o difuso. Por este motivo, es capturado por la mafia de turno, que impone un ejército privado para ejercer la coerción, controlar la economía y ser el Estado alterno. En otras palabras, establecen el imperio de la *ley ilegal* (Mattei y Nader, 2008).

Otra característica de las zonas de conflicto es el tipo de relaciones que se tejen entre civiles y los actores armados ilegales, pues no es claro que aquellos los consideren enemigos o, aun considerándolos así, es probable que encuentren su presencia más beneficiosa que la de las instituciones. Esto puede deberse a las lógicas que imperan en la guerra civil, pues, como señala Kalyvas (2006), cuando las partes se enfrentan, los civiles pueden entregar su lealtad a diferentes grupos, no por una identificación ideológica, sino por la creencia sobre los resultados; en otros términos, la ciudadanía es leal a quien tenga posibilidades de ganar la guerra. Ello se debe a que las personas actúan con racionalidad económica y, en consecuencia, para proteger su vida, declaran su lealtad al bando que parezca más fuerte.

Ahora bien, el control sobre los civiles por parte de los actores armados no responde necesariamente a la coerción por la violencia, pues existen incluso relaciones patrón-cliente que no se agotan en el miedo o en el intercambio económico, sino que están atravesadas por relaciones de lealtad, fidelidad y parentesco. Tal es la posición de Jansson (2006), quien estudia las relaciones clientelares de las zonas coca-leras y encuentra que existe una especie de endeudamiento moral entre el cliente (el campesino cultivador de coca) y el patrón duro o el intermediario (pudiendo ambos ser la guerrilla) porque el primero siente que estos últimos lo protegen a través de la provisión de bienes tangibles. Así, Jansson identifica un sentimiento de lealtad que lleva al campesino, incluso, a actuar en contra de sí mismo para favorecer a su patrón. Esto le permite al autor descubrir de qué lado se ponen los civiles en la guerra.

Lo anterior coincide con el hecho de que los grupos armados ilegales proveen bienes públicos en las zonas de conflicto, tal como lo hacían las FARC en las llamadas zonas de retaguardia. De acuerdo con Aguilera (2014), esa guerrilla estableció procedimientos relativamente sofisticados sobre la administración de justicia, pues clasificaban los delitos de acuerdo con su gravedad, imponían pe-

nas diferenciadas según las circunstancias del caso, desarrollaban “audiencias públicas” de juzgamiento e indicaban instancias antes las que apelar una decisión. Adicionalmente, las FARC imponían orden cuando enfrentaban los abusos de los carteles del narcotráfico y cuando regulaban las relaciones entre productores y comerciantes de coca, indicando precios y actuando como el tercero imparcial que decidía en casos de inconformidad, y también brindaban seguridad al proteger las posesiones de los habitantes ante los desmanes de los colonos o de grandes empresarios de la droga que pretendían quedarse con las mejores tierras.

Las acciones de las FARC como estatalidad alterna también incluían resolver conflictos sobre linderos, daños en cosechas, robos y violaciones, además de imponer tributos para financiar la guerra, pero también para desarrollar inversiones en beneficio de la comunidad. Tal era el caso del “bono cervecero”, que era un impuesto al consumo de cerveza que permitió, en El Caguán, construir escuelas y pagar unas bonificaciones especiales a los profesores y a la enfermera del lugar (Aguilera, 2014). A la par con ello, regulaban la economía al establecer límites sobre el número de hectáreas de coca que era posible cultivar en cada zona, con el objetivo de evitar la sobreproducción o la pérdida de cosechas, y al expedir tablas de precios y de porcentaje de pureza para las transacciones con cocaína. No obstante, no se debe perder de vista que este comportamiento no era exclusivo de las FARC, pues lo intentan tanto los grupos rebeldes (Arjona, Kasfir y Mampilly, 2015) como los paramilitares (Cívico, 2012).

La última característica por resaltar de las zonas de conflicto es la existencia de redes clientelares y de autoritarismos subnacionales que controlan el territorio. En esa perspectiva, Ocampo (2014) señala que, dado que el Estado no hizo presencia a tiempo ni garantizó desarrollo en las regiones, las comunidades vieron frustradas sus expectativas de riqueza y bienestar. En consecuencia, cuando las instituciones aparecen, son vistas como fuentes de recursos y empleo. De allí surge el clientelismo, pues aquel

que controla lo que el Estado pueda proveer crea una relación entre personas con condiciones políticas y económicas desiguales que intercambian votos, lealtad y apoyo por una contraprestación que se materializa en bienes, servicios u oportunidades. Sin embargo, la relación no se circunscribe a la transacción material, ya que establece un vínculo personal que se expresa en el recuerdo de un favor, es decir, en la lógica de la deuda personal o de una relación de afecto.

Sumado a ello, en las zonas de conflicto el poder es ejercido de forma autoritaria. De hecho, en muchos lugares se presentan estructuras similares a los autoritarismos subnacionales (Gibson, 2005) o a los regímenes iliberales que capturan el Estado e impiden la participación de sectores diferentes que disputen el poder. En algunos casos, eso se debe a que las élites controlan las instituciones y se oponen a su consolidación; en otros, porque los grupos armados o las mafias ejercen una mayor influencia que las entidades públicas.

En síntesis, las zonas de conflicto tienen una serie de dinámicas que dificultan las acciones que el Estado emprenda, pues no desaparecen con facilidad. Aquí se han resaltado los órdenes sociales creados por el narcotráfico que incluyen un sistema de creencias y de modos de vivir; la lealtad de los habitantes hacia los ilegales, bien sea por miedo o por agradecimiento; la sustitución de los aparatos de provisión de bienes públicos estatales por el accionar de grupos ilegales que funcionan como un Estado alterno, y las redes clientelares y el autoritarismo subnacional. Estas circunstancias requieren de soluciones que van más allá de la sola presencia de las instituciones, pues ¿qué garantiza que las personas prefieran los servicios del Estado y no los de los ilegales? ¿Cómo crear un orden diferente al existente (el del Estado) que sea aceptado por aquellos que históricamente lo han rechazado? Estas son algunas de las preguntas que el proyecto de paz territorial debería hacerse y que tradicionalmente han sido ignoradas por los intentos colombianos de construir Estado.

Llevar el Estado a las regiones: los intentos colombianos frente a las zonas del conflicto

Como solución a los problemas del conflicto armado, el Estado colombiano ha aplicado el mantra de “llevar el Estado a las regiones”. Desde 1958 han existido diferentes programas al respecto y desde entonces sus resultados han sido cuestionables, pues muchas zonas del país continúan con las condiciones de poca presencia estatal (López, 2013)¹.

La política de llevar el Estado a las regiones fue inaugurada por Alberto Lleras Camargo, quien creó la Comisión Especial para la Rehabilitación, una especie de consejo de ministros sobre asuntos de violencia al que se le fijó la tarea de preparar y ejecutar el plan de rehabilitación de las zonas afectadas por la violencia, además de coordinar

las diferentes entidades de los órdenes nacional y regional que tuvieran que ver con su propósito. La Comisión seleccionó unas zonas que ya no eran violentas y otras que aún lo eran para que en ellas se desarrollaran actividades de pacificación y de rehabilitación. El objetivo último era acabar la ruina económica de las regiones e integrarlas a la nación.

La Comisión fue clausurada en 1961; a partir de entonces y durante el Frente Nacional, se dieron iniciativas similares con enfoques variables entre reforma agraria con modernización institucional (el modelo de los mandatarios liberales) y el enfoque antisubversivo y antirrepúblicas independientes (el modelo conservador). Ambas establecieron al gobierno cen-

1 A menos que indique lo contrario, lo señalado en este acápite proviene de López (2013).

tral como el núcleo de la modernización y en esa dirección apuntaron todos los programas y proyectos. Las disputas bipartidistas hicieron que el Ejecutivo se quedara con la iniciativa del gasto y la tecnocracia, mientras que el Congreso y los políticos profesionales se tomaron el clientelismo y las regiones.

En 1982 reaparece la idea de un programa dirigido específicamente a las zonas afectadas por la guerra. En efecto, Belisario Betancur crea el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) para desaparecer las “causas objetivas de la violencia”, pero es con Virgilio Barco que el PNR se vuelve una prioridad política y se transforma en la principal estrategia territorial del Estado. Sin embargo, su enfoque ya no son las causas objetivas, sino la falta de legitimidad política y de alcance del Estado y su desarticulación regional. Para ello, aplica una fórmula de participación e inversión que le dé más presencia a las instituciones, pero que, a la postre, no desapareció la violencia.

César Gaviria, en cambio, eliminó varias funciones del programa, además de cortarle los recursos con la visión de menos Estado y más mercado, priorizando la participación a través de la Asamblea Nacional Constituyente. Por su parte, Ernesto Samper creó la Red de Solidaridad Social, que buscaba llevar la oferta institucional a los más pobres dentro de los pobres. También agregó el enfoque antinarcoóticos, por lo cual la estrategia gubernamental combinó subsidios y servicios estatales para los más vulnerables con la erradicación de cultivos ilícitos y proyectos productivos, que fue el comienzo del Plan Colombia de Andrés Pastrana.

Más adelante, con la Doctrina de Acción Integral primero y con el Plan Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial después, el gobierno de Álvaro Uribe retomó la idea de establecer capacidades institucionales para la prosperidad económica, social e institucional como forma de superación del conflicto. Dado que la Fuerza Pública había recuperado el territorio, se entendía que las demás entidades del Estado debían consolidar el control institucional por medio de la provisión de servicios y bienes públicos.

Como se ve, la tradición de “llevar el Estado a las regiones” ha centrado sus esfuerzos en la provisión de bienes públicos y en la presencia estatal, pero no se ha preguntado por los órdenes sociales preexistentes, por la legitimidad construida por los actores ilegales ni por la desconfianza que los ciudadanos pueden tener hacia la institucionalidad pública. Tampoco ha vinculado activamente a los actores de las zonas del conflicto, sino que los ha considerado simples receptores de las políticas del nivel central o beneficiarios de los servicios ofrecidos por el Estado. Este último elemento es importante porque, en la práctica, ha implicado que se desconozcan las costumbres y el conocimiento locales a la hora de construir Estado, pues se asume que lo que funciona en las zonas más desarrolladas (usualmente urbanas) necesariamente debe funcionar en las demás, que son mayoritariamente rurales.

Frente a esa situación, es pertinente revisar si la paz territorial, como la nueva fórmula para construir paz y Estado, tiene en cuenta esas circunstancias e intenta cambiar esa tradicional forma de actuar.

El proyecto de paz territorial: desconociendo las dinámicas territoriales

El gobierno de Juan Manuel Santos propuso la *paz territorial* como la estrategia para reconstruir las zonas de conflicto y llevar las instituciones públicas a

los territorios para romper el control de los actores ilegales e instaurar definitivamente la soberanía del Estado como garantía de los derechos de los ciuda-

danos (Jaramillo, 2015). No obstante, no existe un documento de política ni un plan diseñado sobre la paz territorial; de hecho, el término ni siquiera aparece en el Acuerdo de Paz. Así, contamos solo con los pronunciamientos y declaraciones publicadas por el entonces Alto Comisionado para la Paz, Sergio Jaramillo, y el entonces consejero para el Posconflicto, Rafael Pardo. A partir de ellas, analizaré las propuestas de la paz territorial para evaluar si las preguntas que se hace son las correctas.

En desarrollo de lo anterior, el Alto Comisionado para la Paz ha sostenido que las fallas en la institucionalidad son unas de las más graves consecuencias del conflicto armado, pues han minado tanto la capacidad de proveer bienes públicos y satisfacer derechos como la de asegurar las condiciones que permitan tramitar las demandas políticas de la sociedad. Por este motivo, agrega, la paz es la posibilidad de “alinear los incentivos y desarrollar las instituciones en el territorio” (Jaramillo, 2015). Sin embargo, el proyecto de paz territorial parece replicar la lógica de “llevar el Estado a las regiones”, pues no tiene en cuenta todas las dinámicas ni los actores de las zonas de conflicto.

Por ejemplo, si bien el proyecto reconoce que el modelo de “llevar el Estado a las regiones” se quedó sin aire, agrega que no es la intención del gobierno que “las comunidades se organicen por su cuenta” (Jaramillo, 2015, p. 5). Sí confirma que la expectativa es crear una alianza entre las comunidades y el Estado para construir conjuntamente institucionalidad en el territorio, pero pareciera dejar de lado a los demás actores con capacidad de incidir en el poder, fundamentalmente a los ilegales, y las dinámicas que antes se señalaron. En línea similar, el proyecto también busca trabajar de la mano de los líderes locales legales, tales como alcaldes y gobernadores, para tejer una red de construcción en torno a la paz.

Sumado a lo anterior, vale la pena revisar algunas de las primeras acciones que se pusieron en marcha. De acuerdo con Rafael Pardo (2016), Alto Consejero para el Posconflicto, hay una estrategia de

respuesta rápida que tiene lugar simultáneamente a la movilización de las FARC hacia las zonas concentración. Se trata de 119 municipios en los que, durante año y medio, la Fuerza Pública haría presencia, bien sea reforzando las bases o comandos existentes, o construyendo unos nuevos donde sean necesarios. Ahora bien, no señala cómo se dará el encuentro con los demás actores ni cómo la sola presencia del Ejército va a construir confianza en el Estado. Tampoco tiene en cuenta cómo van a romper el orden social de los ilegales. Aquí es importante recordar que los actores armados han proveído bienes públicos a los habitantes del territorio; pero, pese a ello, el proyecto de paz territorial no presenta una propuesta clara que haga que su oferta sea mejor o más aceptable que las existentes. Es decir, la paz territorial no plantea claramente por qué para un habitante de un municipio es más beneficioso aceptar la seguridad del Estado que la de las FARC, por ejemplo. En ese sentido, pareciera que la paz territorial asume que, por ser legal, sus postulados son necesariamente más aceptables en términos de racionalidad.

Por otro lado, es importante pensar en el ejercicio legal del poder local. Gibson (2005) sostiene que uno de los requisitos para romper los autoritarismos subnacionales es la inclusión de sus problemas en los debates nacionales. En otras palabras, cuando la corrupción de un municipio se vuelve un asunto de todo el país, el poder del autoritario se expone a ser desestabilizado. No obstante, el proyecto de paz territorial no contempla esto. En ninguno de sus puntos se observa que haya un sistema de información o un grupo de medios de comunicación investigativos que sean parte de la estrategia de recuperación del territorio, los cuales serían la mejor manera de posicionar a nivel nacional los debates locales. Basta observar cómo la presión desde el centro del país de congresistas como Claudia López y de reportajes como los de *La Silla Vacía* generaron el clima adecuado para que las autoridades adelantaran las acciones necesarias que terminaron en la captura del exgobernador de La Guajira Francisco “Kiko” Gómez. Si

bien las FARC se retirarán de las zonas de conflicto, actores como el recién mencionado se cuentan por montones en los territorios, por lo cual atajarlos debería ser una de las tareas más importantes para el proyecto de paz territorial, asunto que, sin embargo, no es tenido en cuenta.

La paz territorial también obvia la lealtad que los habitantes pueden sentir hacia los ilegales. Sin querer decir que las personas están conformes o actúan en connivencia con las guerrillas o los grupos paramilitares, sí es importante preguntarse por ese aspecto. Como se vio, sea por miedo o por lealtad, los ciudadanos de las zonas de conflicto pueden tener alianzas con los actores ilegales, hecho que puede ser un obstáculo para el desarrollo de las instituciones y, sobre todo, para la construcción de legitimidad. Pese a ello, la paz territorial no contempla esa situación ni se cuestiona sobre cómo evitar los posibles *spoilers* que podría encontrar en su proceso. Tampoco reconoce que puede haber actores civiles que simplemente no estén interesados en ser parte del Estado porque estratégicamente no lo consideran conveniente, como Scott (2009) lo expone. Pareciera, en cambio, que la paz territorial asume la lógica del derecho liberal.

Finalmente, es de resaltar otro problema de la paz territorial: la lógica de la competición. Tilly (1985) sostiene que los Estados fueron, en algún momento de la historia, piratas, bandidos y saqueadores que lograron la aceptación de la población a la que gobernaban y que desarmaron a todos los habitantes, es decir, asumieron el monopolio de las armas y convirtieron en delito portarlas sin su autorización.

Conclusiones

Este trabajo indagó sobre el proyecto de paz territorial del gobierno colombiano, en particular sobre su interés por fortalecer las instituciones en los territorios. Para ello, a partir de la revisión de literatura sobre construcción de Estado, fue posible

Para Tilly, el proceso de formación de los Estados comenzó con bandas de delincuentes que amenazaban para luego cobrar por proteger de su propia amenaza y finalmente legitimarse a sí mismos por virtud de la legalidad. En esta hipótesis se encuentra una multiplicidad de bandas que se enfrentaban por la hegemonía hasta que una resultaba ganadora, aquella que se convierte en la soberana. En esa lógica, todos los armados que intentan imponer orden son competidores del Estado, pues tienen la pretensión de convertirse en el poder soberano. De allí que una de las tareas estatales, además de hacer la guerra, cobrar impuestos y proteger a sus ciudadanos, sea la de eliminar las amenazas contra su control o, si se quiere, acabar (o absorber) a sus competidores.

La explicación de Tilly es interesante para la paz territorial porque permite plantear preguntas sobre cómo enfrentarse a los actores ilegales. En efecto, si los grupos rebeldes en las zonas de conflicto fueran considerados competidores del Estado, ¿sería correcto querer reemplazarlos solo con presencia de las instituciones? ¿Es un error de la paz territorial no pensar en los reductos de los ilegales? Finalmente, de ser competidores, ¿cómo podría el Estado absorberlos? Una vez más, la paz territorial falla al no incluir este asunto en su lógica. En síntesis, la paz territorial deja de lado varias características o dinámicas propias de las zonas de conflicto armado, lo cual supone una debilidad para el proyecto. En esa medida, en la paz territorial subyace una lógica liberal que asume que las instituciones del Estado –en tanto modelo acabado de organización– son la solución a los problemas sociales.

comprobar que el orden estatal no es un resultado buscado ni tampoco sencillo, sino el producto de macroprocesos históricos, políticos y económicos que se dieron a través de arreglos territoriales, disputas entre actores y clases, guerras y demás.

También fue evidente que, a partir de la idea del Estado moderno como el mejor modelo de sociedad, existe una tradición liberal del derecho que asume que sus postulados, por el solo hecho de ser legales y de emanar de la fuente autorizada de producción jurídica, son mejores que otras expresiones normativas.

Además de ello, la caracterización de las zonas de conflicto evidenció que en ellas existen unas dinámicas complejas que no se solucionan exclusivamente con la presencia estatal. Se trata de asuntos como la existencia de órdenes sociales basados en el narcotráfico, la lealtad de los habitantes hacia los actores ilegales, la provisión de bienes por parte de esos mismos actores y la presencia de redes clientelares o de autoritarismos subnacionales.

A partir de esas dos situaciones, se resaltaron algunas debilidades en el proyecto de paz territorial, toda vez que, al beber de la tradición del derecho liberal y con la intención de fortalecer las instituciones, asume que las recetas de “llevar el Estado a las regiones” son buenas por sí mismas, con el agravante de desconocer las dinámicas locales que aquí se señalaron. Además, no se tiene en cuenta cómo enfrentarse a esas circunstancias. En esa medida, el proyecto de paz territorial pareciera tener una lógica colonizadora. Como consecuencia de lo anterior, es posible formular algunas

recomendaciones de política. En primer lugar, las preguntas sobre cómo llevar el Estado a las regiones son erróneas: sería más provechoso preguntarse sobre qué actores hay en cada territorio, con qué lógicas actúan, con quiénes se alían, qué disputas mantienen o cómo compiten con el Estado. Con ello, seguramente, es posible diseñar mejores respuestas que enriquezcan las políticas públicas que buscan fortalecer la presencia estatal.

También es importante pensar en qué tan acabado está nuestro Estado como para querer fortalecerlo. Es decir, ¿ya terminamos el proceso de formación inicial para poder pasar al fortalecimiento? ¿Qué falta para comenzar la consolidación? Sería interesante pensar en ello al seguir la lógica de que, para correr, antes hay que saber caminar.

Finalmente, es importante que los tomadores de decisiones en materia de paz territorial puedan actuar sin la venda del derecho liberal. Si bien la legalidad es uno de los valores principales del Estado moderno y de la sociedad organizada (cuya conveniencia no cuestiono), también es cierto que, en ocasiones, se observan los problemas solo desde esta orilla. No se trata de que el Estado actúe con la misma lógica de los competidores ilegales, pero sí de que empiece a incluir en su perspectiva otras visiones que enriquecerían, al menos, los insumos para tomar decisiones.

Referencias

- Aguilera, M. (2014). *Contrapoder y justicia guerrillera. Fragmentación política y orden insurgente en Colombia (1952-2003)*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (Iepri).
- Ariza, L. y Bonilla, D. (s. f.). El pluralismo jurídico: contribuciones, debilidades y retos de un concepto polémico. Recuperado de <https://bit.ly/3x0IoZT>
- Arjona, A., Kasfir, N. y Mampilly, Z. (2015). *Rebel Governance in Civil War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cívico, A. (2012). “We are Illegal, but not Illegitimate”. *Modes of Policing in Medellín, Colombia. Political and Legal Anthropology Review*, 35(1), 77-93.

- Comisión de Superación de la Violencia. (1992). *Pacificar la paz*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (Iepri); Cineo; Comisión Andina de Juristas.
- Duncan, G. (2009). El dinero no lo es todo: acerca del narcotráfico en la persistencia del conflicto colombiano. En Á. Camacho, M. Wills, M. Rivera, G. Duncan, R. Vargas y C. Steiner, *A la sombra de la guerra. Ilegalidad y nuevos órdenes regionales en Colombia* (pp. 165-212). Bogotá: Universidad de los Andes.
- García, M. (2008). *Jueces sin Estado. La justicia colombiana en zonas de conflicto armado*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- García, M. (2009). *Normas de papel. La cultura del incumplimiento de reglas*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Gibson, E. (2005). Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries. *World Politics*, 58, 101-32.
- González, F., Bolívar, I. y Vásquez, T. (2003). *Violencia política en Colombia: de la Nación fragmentada a la construcción del Estado*. Bogotá: Cinep.
- Jansson, O. (2006). Triadas putumayenses: relaciones patrón-cliente en la economía de la cocaína. *Revista Colombiana de Antropología*, 24, 223-247.
- Jaramillo, S. (2015). *La paz territorial*. Oficina del Alto Comisionado Para la Paz.
- Kalyvas, S. (2006). *The Logic of Violence in Civil War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lemaitre, J. (2011). ¿Constitución o barbarie? Cómo re-pensar el derecho en las zonas sin ley. In C. Rodríguez, *El derecho en América Latina: los retos del siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Lenski, G. (1988). Review of the Sources of Social Power. *European Sociological Review*, 4(1), 90-102.
- López, C. (2013). Tras medio siglo de intentos por “llevar el Estado a las regiones”, ¿qué deberíamos preguntarnos?, ¿cómo deberíamos avanzar? *Arkanos*, (18), 1-25.
- Mann, M. (2012). *The Sources of Social Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mattei, U. y Nader, L. (2008). *Plunder: When the Rule of Law is Illegal*. John Wiley & Sons.
- Moore, B. (1973). *Los orígenes sociales de la dictadura y la democracia*. Barcelona: Editorial Península.
- Ocampo, G. (2014). *Poderes regionales, clientelismo y Estado. Etnografías del poder y la política en Córdoba, Colombia*. Bogotá: Cinep.
- Pardo, R. (1 de diciembre del 2016). Implementación de los acuerdos de paz. Entrevista con M. Duzán. *Semana en Vivo*.

- Poggi, G. (1997). *El desarrollo del Estado moderno. Una introducción sociológica*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Scott, J. C. (2009). *The art of not being governed: An anarchist history of upland Southeast Asia*. New Haven: Yale University Press.
- Tilly, C. (1985). War Making and State Making as Organized Crime. En P. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol, *Bringing the State Back* (pp. 169-187). Cambridge: Cambridge University Press.
- Tilly, C. (1990). *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990*. Madrid: Alianza Editorial.
- Torres, M. (2011). *Estado y coca en la frontera colombiana. El caso de Putumayo*. Bogotá: Cinep.
- Weber, M. (1946). *From Max Weber: Essays in Sociology*. Nueva York: Oxford University Press.

La noción de ciudadanía y de lo común en el debate contemporáneo: una revisión de literatura

The notion of citizenship and the commons in contemporary debate: a literature review

Leidy Paola Bolaños Florido*

Recibido: 12 - 01 - 2020 / Aceptado: 21 - 05 - 2020 / Publicado: 01 - 08 - 2020

Resumen

A través de un ejercicio de revisión bibliográfica, este artículo plantea una reflexión en torno a las nuevas formas de ejercer la ciudadanía y a los escenarios contemporáneos en los que esta categoría se inscribe. Ese nuevo ejercicio cuestiona el grado de influencia que debe tener el Estado y el mercado en la redistribución de los recursos que sostienen la vida y propone estrategias que intentan contrarrestar los efectos de la crisis de la ciudadanía moderna, en cuanto a la erosión de los derechos sociales y sus valores asociados. Aquí se plantea lo común como un escenario de las nuevas ciudadanías, puesto que desde allí emergen prácticas de cooperación y reciprocidad mediante las cuales los grupos sociales resisten al desmantelamiento de derechos y constituye una vía alternativa a los axiomas neoliberales sobre los que se sostiene el interés individual y la concepción del *Homus ecomomicus*.

Abstract

Through a bibliographic review, this article proposes a reflection on new ways to exercise citizenship and the contemporary scenarios in which this category is inscribed. Such ways put into question the degree of influence that the state and the market should have in the redistribution of the resources that serve as a basis for sustaining life, and propose strategies that try to counteract the effects of the crisis of modern citizenship, in terms of erosion of social rights and its associated values. Here, the *common* is proposed as practices of cooperation and reciprocity through which social groups resist the dismantling of rights. They are also an alternative to the neoliberal axioms upon which the individual interest and the conception of *Homus ecomomicus* is sustained.

Palabras clave:

ciudadanía, lo común, Homus ecomomicus, derechos sociales, recursos comunes

Cómo citar este artículo

(APA): Bolaños Florido, L. (2020). La noción de ciudadanía y de lo común en el debate contemporáneo: una revisión de literatura.

Opinión Pública, 14, 22-34.

Keywords:

Citizenship, the Common, Homus ecomomicus, Social Rights, Common resources

Declaración de conflictos

de interés: la autora declara no tener ningún conflicto de interés.

* Doctora en Historia por la Universidad de los Andes (Colombia) y docente e investigadora del Grupo de Investigación Paz, Desarrollo Territorial e Innovación Educativa. Corporación Unificada Nacional de Educación Superior, CUN.

La crisis de la ciudadanía moderna

La ciudadanía moderna se caracterizó por formarse a partir de un contrato entre ciudadanos y Estado, y como la “asociación voluntaria de individuos iguales, regida por autoridades que ella misma se ha dado”. Esta concepción representó “una novedad radical respecto a las sociedades hasta entonces existentes” (Guerra, 1999, p. 35). Es decir, con respecto a las sociedades anteriores a los procesos de independencia y a las revoluciones modernas, en las que “las personas adscritas a un territorio se concebían a sí mismas como miembros de un grupo con pocas posibilidades de movilidad social y en las que las autoridades estaban legitimadas por el poder emanado de la costumbre y la religión” (Guerra, 1999, p. 33). El ciudadano moderno se desligó de sus vínculos corporativos y estamentales mediante los que se constituyeron las sociedades de América Hispánica y del Antiguo Régimen en Europa.

En este contexto, un atributo ligado a la ciudadanía moderna es el de “individuación”, que tiene una expresión política al asegurar la “voluntad autónoma” de los individuos separada de los imperativos estamentales o los vínculos jerárquicos. Pero también la ciudadanía moderna tiene una dimensión cultural y subjetiva “que remite a la interiorización del modelo del ciudadano moderno” (Guerra, 1999, p. 43), es decir, a la aceptación de un régimen representativo, con múltiples dispositivos e instituciones educativas y culturales, en el que deben aceptarse como legítimas distintas opiniones y a la aceptación de la idea de que las elecciones deben tener alternancias de representación y de poder. Aunque el concepto de ciudadanía moderna está íntimamente ligado a la idea de la voluntad que emana de individuos autónomos, también se refiere al vínculo con una comunidad particular.

Aunque a lo largo del siglo xx, el estatuto del ciudadano moderno se amplió a más grupos de

la población, ello no cambió sustancialmente la participación efectiva de la mayoría de los individuos y grupos sociales populares. Pertenecer a la comunidad del Estado-nación desde el estatuto de ciudadano implicó la inclusión de unos grupos anteriormente excluidos, así como la exclusión de otros grupos que, no obstante, con la extensión de los derechos de la ciudadanía a lo largo del siglo xx (derechos civiles, derechos políticos y derechos sociales) fueron ampliando sus expectativas de participación (De Sousa Santos, 2006).

Las expectativas de distintos grupos sociales por ampliar sus horizontes de ciudadanía fueron difíciles de cumplir en la realidad. Así, en los años ochenta del siglo xx, países como Estados Unidos e Inglaterra cuestionaron el Estado de Derecho de la Posguerra y su esfuerzo por extender la ciudadanía e integrar social y económicamente a los menos favorecidos, mediante el mecanismo de inclusión de los derechos ciudadanos. De acuerdo con Norman Barry, político inglés y exponente del liberalismo clásico, no hay evidencia de que los programas de asistencia y ayuda estatal hayan promovido realmente una ciudadanía más activa (Barry citado en Kymlicka, 1997)

A este argumento le acompañó el supuesto de que las personas podían conseguir beneficios mediante su propio esfuerzo, es decir, mediante una “ciudadanía auto responsable”. Grossberg (2005) ha señalado que la teoría neoclásica permite sustentar dichas medidas neoliberales, bajo la idea de *individualismo metodológico*, que permite argumentar que los agentes actúan respondiendo autónomamente al mercado para expresarse. En este sentido y a grandes rasgos, la teoría neoclásica apunta a pensar que una economía nacional no es más que la respuesta que da el mercado a la interacción de múltiples deseos de agentes racionales y libres que maximizan su bienestar.¹

1 El teórico neoclásico por excelencia es Alfred Marshall, quien por su idea de equilibrio parcial es considerado el fundador de una de las grandes aproximaciones del neoclasicismo. Otra de las grandes figuras es el francés Léon Walras con su teoría del equilibrio general. Otros neoclásicos reconocidos son Knut Wicksell, Irving Fisher, Arthur Pigou y Vilfredo Pareto.

Dichas formulaciones de corte neoliberal orientaron en la década de 1980 las principales reformas del sistema de seguridad social en varios países como Estados Unidos e Inglaterra; e impulsaron medidas gubernamentales tales como la desregulación, la reducción de impuestos, el debilitamiento de los sindicatos, el derecho de propiedad para los inversores extranjeros, el recorte de los programas de asistencia y de gasto social, la primacía de las exportaciones, la concentración del poder mercantil en las grandes multinacionales, la inferencia del Estado en asuntos sociales y el recorte de los seguros de desempleo. En los años noventa, con la implantación de una política neoliberal, dichas medidas desregulatorias se extenderán a países llamados del “Tercer Mundo” como los pertenecientes a Latino América (Hobsbawm, 2000).

Es importante destacar que este proceso (conocido como el giro neoliberal) respondió a una crisis generalizada de la economía, en la que bajos niveles de crecimiento se combinaron con un aumento incontrolado de los precios (situación técnicamente denominada *estanflación*). David Harvey explica que se dio solución a esta crisis mediante la privatización y la reducción de las garantías laborales, entre otras; se trata del desmonte del Estado de Bienestar.

De acuerdo con Boaventura de Sousa Santos (2006, p. 22), las políticas neoliberales y de auto regulación implantadas durante los años de gobierno de Margaret Thatcher, en Inglaterra, y Ronald Reagan, en Estados Unidos, lejos de reforzar la ciudadanía activa y responsable, condujeron a la expansión del grupo de los marginados, a la exclusión del acceso a la ciudadanía a grupos sociales hasta ahora incluidos en el contrato social y de aquellos que podrían ser “considerados candidatos a la ciudadanía” o “que tenían expectativas fundadas de poder acceder a ella”. El consenso económico neoliberal,

también conocido como el Consenso de Washington, puso restricciones al Estado de Bienestar y subordinó a este último a las agencias multilaterales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y Organización Mundial del Comercio) y a los mecanismos del mercado.

Así, finalizaban las garantías sociales y económicas del contrato social moderno entre ciudadanos y Estado. Si bien desde ahí se aseguró la subordinación de las personas al Estado y a las leyes soberanas a la vez, se garantizó su acceso a derechos civiles, políticos y a la conquista de nuevos derechos propios (Palti, 2003). La creciente erosión de estos derechos se evidencia, en mayor medida, en el trabajo o en los derechos laborales como vía de acceso a la ciudadanía y “a las referencias éticas sobre las que se asientan la autonomía y la auto-estima de los individuos” (De Sousa Santos, 2006, p. 27).

Aunque el modelo garantista del Estado capitalista y benefactor de la “era dorada” (1945-1990) en las sociedades occidentales fue precario e insuficiente, sirvió para expandir ciertos derechos a los ciudadanos y otorgar un mínimo de legitimidad al Estado. Varios autores destacan que, aunque no se trata de volver al viejo contrato social moderno que subordina el ciudadano al Estado, se trata de pensar en modos alternativos de ciudadanías capaces de contrarrestar la proliferación de la lógica de la exclusión neoliberal. De ahí la necesidad que plantean algunos autores de lograr una coherencia entre ciudadanía y comunidad que contrarreste los principios del mercado, una reinención solidaria y participativa del Estado, y una articulación entre democracia representativa y democracia participativa que potencie la democracia, rompa la verticalidad entre el estado y ciudadano y abra el espacio de lo público no estatal (De Sousa Santos, 2006; Kymlicka, 1997).

Nuevas ciudadanía en escenarios globalizados

Aunque varios autores proyectaron una confianza en la capacidad de los sistemas de participación democrática para resolver los problemas ligados a la noción de ciudadanía, también reconocieron que las instituciones del Estado de Bienestar efectivamente promovieron la pasividad y la dependencia de los ciudadanos, al tiempo que favorecieron “un retraimiento privatista de la ciudadanía y una particular ‘clientelización’ del rol de ciudadano” (King, 1987, pp. 45-46; Habermas, 1996; Useche 2008).

Una propuesta para enfrentar este último problema fue, por ejemplo, otorgar más poder a las agencias que desarrollan los programas sociales para hacerlas más controlables por parte de sus beneficiarios. En palabras de Kymlicka (1987) “sustituyendo los derechos de bienestar por derechos a la participación democrática en la administración de los programas sociales”; es decir, promoviendo una ciudadanía social que permita superar la dependencia respecto del Estado y frente al modelo de representación ciudadana, lo que supone pensar la ciudadanía más allá de un status legal definido por un conjunto de derechos y responsabilidades.

El estudio de Iris Marion Young (1996) muestra un desafío a la concepción predominante del Estado liberal, a partir del concepto de *ciudadanías diferenciadas*, con el que la autora cuestiona la idea de ciudadanía universal como único impulso emancipatorio de la política moderna. Young señala que el afán del Estado liberal y del Republicanismo por instaurar la idea del bien común y de una vida pública compartida en la que se oponía lo público y lo privado llevó a una ciudadanía homogénea que excluyó a los sectores que tradicionalmente se vincularon con lo emocional, como las mujeres, “marginando o silenciando, de esta manera, a los grupos restantes”. Para Young, el proceso de globalización ha hecho que la institución de la ciudadanía –los derechos formales, las prácticas sociales, la dimensión psicológica– se viera transformada. Múltiples

actores, grupos y comunidades han reclamado sus derechos desde sus diferencias étnicas y sociales, incluso cuando su concepción de la ciudadanía está regulada todavía en los márgenes del Estado-nación. Para la autora, los grupos e individuos que se sienten excluidos deben ser integrados en la sociedad global y reconocidos desde su “diferencia”. Este constituye un camino para facilitar la función inclusiva y expansiva de la ciudadanía.

En un contexto de globalización y reconocimiento de la diferencia, autoras como Saskia Sassen proponen hablar de una *ciudadanía desnacionalizada*, un nuevo concepto de ciudadanía que toma algunos elementos “deslocalizados” más “no desterritorializados”. Para Sassen, en condiciones en las que prima la escasez de recursos y la exclusión, la posibilidad de negociar algunas dimensiones de la condición ciudadana puede representar una importante condición de “habilitación” de la ciudadanía de importantes grupos sociales (Sassen, 2003, p. 98). Por ejemplo, el envío de dinero ilegalmente a través de un inmigrante no autorizado puede considerarse como un acto de ciudadanía desnacionalizada. Asimismo, trabajar indocumentado puede ser una forma de contribuir a la economía local de un lugar distinto al lugar de producción.

Las nuevas demandas por extender los derechos de ciudadanía y los nuevos escenarios en que esta categoría se inscribe demuestran que, como dice Charles Taylor, la ciudadanía no es un concepto *a priori* sino un concepto práctico que se redefine de acuerdo a las necesidades de los colectivos, a quienes le corresponde decidir la ciudadanía que es legítima y las maneras de apropiársela (Taylor citado en Kymlicka, 1997). Como bien lo señala Sassen (2003), la ciudadanía se crea en parte a través de las prácticas de los excluidos, quienes en últimas luchan por extender sus derechos de acuerdo a las nuevas posibilidades políticas y contextos sociales (p. 98).

El impacto del capitalismo flexible y la erosión de los vínculos estables

Las pautas de trabajo flexible que trajo las políticas neoliberales y de desmonte del Estado de derecho trajeron marcos inestables y dinámicos en que el capital y el trabajo continúan su duradera tensión dialéctica. Como destacó Michel Foucault en los años setenta, la sociedad se ha volcado en el descubrimiento de nuevas formas de producción, conocimiento, saber y vida. Esto es lo que algunos análisis contemporáneos disímiles denominan un tiempo de cambio, de transformación, pero también de tensión y riesgo. Hoy es muy difícil que alguien perdure en su trabajo de manera indefinida, como también es muy difícil que alguien así lo desee. De alguna forma, y como diría Michel Foucault, hemos interiorizado el control que antes se expresaba como dispositivo disciplinar.

Se podría pensar en la coyuntura de movilizaciones, descontento y reclamos de orden económico y social alrededor de temas como el trabajo, la educación y el medio ambiente, en países como Grecia, España, Chile, Colombia y los Estados Unidos mismos². Esto permite constatar la importancia de demandar actualmente cierto grado de estabilidad laboral, educativa y emocional. Como bien lo señala Tony Judt (2010), no se trata de un intento nostálgico de volver al Estado de Bienestar –ningún tiempo perdido es recuperable–, sino más bien se trata de resignificar y validar la noción de provisión de bienestar colectivo y sus efectos emocionales y sociales en la vida de las personas.

A propósito de los efectos emocionales que se desprenden del trabajo, autores como Richard Sennett (2000) sostienen que el sentimiento de ir “a la deriva” es lo característico del período actual. La preocupación del autor está dirigida a entender lo conflictivo

que resulta para las personas cultivar el carácter en un marco de capitalismo flexible cuyo orden social valora la inmediatez, los lazos débiles de compromiso y cuyas instituciones están en constante desintegración. Esta dificultad aparece en el terreno de la vida personal y sus vínculos con el trabajo como eje articulador de la experiencia cotidiana.

En última instancia, el problema que plantean estas lecturas de análisis contemporáneo es que cuando se vive en una sociedad con un marco laboral precario, de destrucción de valores de uso colectivos y comunes, resulta conflictivo cultivar la confianza, el compromiso y, en general, los valores de largo plazo que sostienen la dignidad y la cooperación entre las personas, pues ingresamos en un mundo marcado por el riesgo, la aceleración del tiempo y la convergencia del espacio para quienes pueden superar las fronteras terrestres. Es un cambio que se evidencia en las nuevas formas de ética social, las dificultades del trabajo en grupo, de la responsabilidad con los otros y la desconcentración del poder. Se podría pensar en el impacto de las nuevas formas del trabajo sobre el sujeto contemporáneo, que se inscriben en un orden neoliberal que odia las rutinas “burocráticas” y cuyo lema es “arriégate” y “nada a largo plazo”. De ahí la expectativa cada vez más inconclusa de varios jóvenes de entrar en un sistema de trabajo estable como el de sus generaciones antecedentes.

Ante el contexto actual en el que priman los valores que se asocian a la inmediatez y a los resultados inciertos, la propuesta de Giddens aún resulta vigente y es relevante, pues retoma los movimientos recreadores de la rutina como elemento coti-

2 Esta coyuntura comenzó en el 2008 con las marchas en Grecia frente a la falta de expectativas de muchos jóvenes respecto a su situación económica y su lugar en la sociedad. Actualmente podemos dar cuenta de la inconformidad de los movimientos estudiantiles (y más recientemente campesinos) en países como Chile y Colombia, en el 2020; y *Los indignados* o movimiento 15-M, en el 2011, en España (con alcancé global) en su mayoría jóvenes que no quieren que “todo se lo lleve los bancos” y que denuncian los altos niveles de desempleos. No obstante, habría que decir que está latente el riesgo de la xenofobia o de “comunidades cerradas” pues intereses electorales están mirando hacia dónde capitalizar dicha inconformidad; lo muestra el hecho de que cada vez tenga mayores votos los candidatos políticos de derecha en Brasil y Estados Unidos.

diano, que para él representa lo duradero. Esto dado que nos resulta difícil imaginar una vida de nomadismo: rupturas, novedades, transgresiones sin ciertas constantes, estabildades y seguridades que de manera innegable también conforman la subjetividad y que proporcionan un sentido frente a la propia existencia, es decir, un sentido de valoración social y personal.

Detrás de las distintas experiencias que puede haber bajo el orden económico flexible, hay un ras-

go general y es que ya nadie se responsabiliza del futuro. El afán en el presente crea la dificultad de imaginar futuros alternativos. Anthony Giddens defiende la idea de retorno a la comunidad o a lo local, pero en equilibrio con los procesos de desanclaje del proceso globalizante de la modernidad radical. Así, el núcleo de la nueva preocupación es por “quién me necesita o ante quién soy responsable”, de lo que se trata es de encontrar en los demás una fiabilidad y en la propia labor u oficio un sentido grato de existencia y seguridad.

El retorno a la comunidad como una nueva forma de expandir la ciudadanía

Varios autores convergen en su rechazo al sistema de modernización industrial como modelo predominante de productividad (Peemans, 1992; Judt, 2010). Asimismo, frente al modelo neoliberal incrementado e impuesto a nivel transnacional por teorías económicas como las de Friedrich Hayek y Milton Friedman; y por el pragmatismo de políticos como Margaret Thatcher y Ronald Reagan. Como se mencionó, estos modelos económicos irrumpieron con mayor fuerza, aunque con variaciones en cada país, desde la década de 1980 con el desmoronamiento del comunismo como ideología “alterna” al capitalismo y con políticas institucionales que desmontaron formas de producción local, el gasto social y la provisión de bienestar lograda por generaciones anteriores, especialmente, en el periodo de postguerra. Este desmonte priorizó modalidades de subcontratación y de privatización por parte del mercado transnacional, y fomentó valores individualistas en los que predomina el afán de lucro que, en consideración de varios autores y desde análisis distintos, aumentan la desigualdad social, degradan el medio ambiente y las formas de vida auto sostenibles.

La visión en la que prima la concepción del *homo economicus* o la autorregulación de los mercados que retoma el neoliberalismo en los años ochenta no ha dejado ver las prácticas sociales de solidaridad y confianza que suspenden por un momento

el cálculo o el interés eminentemente económico. Autores como Bourdieu y Polanyi se opusieron a la visión unívoca de la economía “como sistema regido por las leyes del cálculo interesado, de la competencia o de la explotación” (Bourdieu, 2010, p. 181); y al *economicismo* que pretende aplicar conceptos capitalistas, como trabajo improductivo, ganancia o lucro, a sociedades que tienen formas alternativas de intercambio económico.

La idea de que no puede haber formas económicas por fuera de la concepción individualista y el afán de lucro que dejó el neoliberalismo crean la dificultad de imaginar futuros alternativos. Por ello, varios autores han planteado que el núcleo de la nueva preocupación debe ser el retomo a la comprensión de lo común como concepción que supera la visión individualista de la economía y la excesiva confianza en la capacidad de los sistemas de participación democrática.

Como lo señalan varios estudios, ha habido otras formas usar los bienes materiales e intelectuales y de concebir la tierra, la propiedad y los recursos por fuera del interés exclusivamente económico y de las políticas neoliberales. Algunas de estas formas fueron más solidarias y menos individualistas que las que conocemos actualmente. Por ejemplo, durante el antiguo régimen europeo y en América hispánica hubo políticas de dominio público,

así como formas antiguas de concebir y de asignar tanto la tierra como los bienes que provienen de ella, que las comunidades denominaron formas “comunales” (Linebaugh, 2008; Morelli, 2014, Nelson, 1993; Thompson, 1995).

Desde una perspectiva histórica, la investigación de Janet Nelson (1993) muestra cómo los campesinos ingleses subsistían a partir de la cooperación de la mano de obra, de la toma de recursos comunes y la distribución comunitaria. Lo que la autora llama la experiencia de “los comunes” se distanció del proceso de *enclosure* o cercamiento de las tierras colectivas que se consolidó a lo largo del siglo XVIII. Desde una perspectiva similar, los estudios del historiador inglés, Peter Linebaugh (2008, 2014), muestran el proceso de cercamiento de gran parte de las tierras comunes y la violencia ejercida contra los plebeyos, a partir del estudio de los versos de la poesía del pueblo, en la que el autor encuentra una referencia constante a “lo común”; a las formas de pequeña tenencia de tierras (o derecho comunal) y al sentimiento de injusticia que suscitó en los campesinos el proceso de cercamiento de sus tierras, de las cuales se extraían alimentos, combustible, agua y plantas medicinales. Estos versos y canciones hacen parte de la memoria colectiva campesina y de su resistencia frente a la destrucción de sus formas de agricultura común y sus derechos comunes y consuetudinarios, es decir, derechos guiados por las “costumbres en común”, las formas de ejercer la justicia local y los derechos de la comunidad a la subsistencia. En este sentido, estos estudios dan cuenta de que existía una concepción de “lo común” en cuanto la misma comunidad reconocía el derecho a la supervivencia de todos sus miembros y actuaban en común para preservar su seguridad económica y sus obligaciones mutuas.

Los anteriores trabajos históricos tienen una influencia del marxismo británico, cuyo mérito fue superar el limitado enfoque de base-superestructura como eje del pensamiento economicista que opacó el potencial del marxismo. Un aporte im-

portante, en este sentido, fueron los estudios de Thompson (1995) sobre los motines de subsistencia por parte de los campesinos ingleses del siglo XVIII. De acuerdo con el autor estas protestas surgen cuando los precios del pan, los paños, el carbón y otros bienes comunales de subsistencias suben y, por lo tanto, se presenta escasez. Thompson da cuenta de que estas protestas no responden a razones biológicas como el hambre, sino a los esfuerzos por preservar la economía moral de la comunidad, es decir, la costumbre y la normatividad social tradicional de tasar los precios local y colectivamente. Siguiendo el estudio de Thompson, el politólogo James Scott (1976) reelaboró el concepto de “resistencia” a partir del estudio de las sociedades campesinas de Vietnam y Birmania, cuyas prácticas culturales y políticas preservaban las formas comunes de administrar los caminos, controlar los costos de producción y asegurar los niveles mínimos de subsistencia, es decir, sus formas de economía moral.

Por otra parte, el estudio de Federica Morelli (2014) analiza los motines populares de los Comuneros a finales del siglo XVIII (quienes se denominaban “comunes” en contraposición a “los notables” o de la aristocracia rural), en Quito, Perú y la Nueva Granada. Estas protestas sociales respondían a las reformas fiscales provenientes de España, especialmente el aumento de las tasas sobre los bienes agrícolas primarios. En estas protestas “yacía un concepto fundamental de las sociedades del Antiguo Régimen: el del bien común, es decir, el hecho de que la ley debía adaptarse a las necesidades específicas de la sociedad, a sus costumbres y al bienestar de las personas” (177).

Dichas investigaciones empíricas e históricas nos abren la perspectiva sobre lo común como un conjunto de normas de convivencia que se negocian localmente, aunque no estuvieran escritas en la estructura jurídica formal y exentas de conflictos entre los mismos grupos que gestionaban formas de uso comunal. Ya sea en prácticas cotidianas locales (Scott) o en la protesta social (Thompson) aparecen

formas de solucionar los conflictos y de tenencia común de la tierra que reconocen la importancia del “bien común” como mecanismo de convivencia

entre distintos sectores de la sociedad y de mecanismos no jurídicos de justicia local.

El retorno contemporáneo a la experiencia histórica de “los comunes”

En cuanto a los estudios hechos por las Ciencias Sociales, que incluyen consideraciones sobre los bienes comunes durante el siglo XXI, se pueden mencionar los estudios de Elinor Ostrom (2000), premio Nobel de Economía en el año 2009, por su trabajo sobre la gobernanza de los bienes comunes y la importancia del papel de los ciudadanos en la gestión y gobernanza de dichos bienes y recursos. Los bienes comunes se refieren a los recursos materiales como la tierra, el aire, el agua, una reserva natural, un bosque; y también a los inmateriales como el conocimiento, el medio ambiente y la paz, sobre los cuales nadie puede reclamar un derecho de propiedad o de uso exclusivos. Los estudios de Ostrom (2008) nos proporcionan ejemplos que van desde los campesinos, quienes se organizan para gestionar un sistema de irrigación o un territorio colectivo, hasta las estrategias de las empresas privadas para proteger a los consumidores del daño ecológico (p.272). En la misma dirección, el estudio del hindú Raj Patel (2010) identifica cómo los pueblos pesqueros de Chile y Afganistán, algunas veces con el apoyo del Estado, gestionan los derechos colectivos sobre la pesca en detrimento de la lógica de mercado de las empresas multinacionales.

Méndez de Andes, citado por Saidel (2019), cuyo artículo propone una revisión de algunos debates recientes que caracterizan los bienes comunes, establece tres elementos que definen un bien como “común”: “el propio recurso (material o inmaterial), la comunidad de sujetos que generan y sostienen la producción y reproducción del recurso y el modo de gestión, como marco normativo, sea reglado o no reglado” (Méndez de Andes, citado en Saidel, p.14). En este sentido, un bien no es “común” por

sí mismo, sino porque existen reglas jurídicas o consuetudinarias que hacen que dichos recursos compartidos no sean mercantilizados mediante la privatización o la acumulación por ganancia, sino que sean gestionados colectiva y autónomamente.

Desde un escenario jurídico, Hincapié y López (2016) han señalado cómo comunidades étnicas y campesinas han emprendido acciones colectivas ante la Corte Constitucional para proteger los bienes comunes de los recursos naturales frente a políticas extractivistas del proyecto minero Mandé Norte. Estas acciones comunales, en defensa del entorno natural ambiental, hicieron posible que se dejaran de emitir licencias ambientales para la ejecución de proyectos de exploración y explotación que afectan la biodiversidad y el medio ambiente a nivel nacional.

Por su parte, Fernández (2019) estudia cómo trabajadores de la economía popular y la informalidad, reinventaron lo común a partir de la creación de cooperativas de trabajo y de proceso de organización gremial que llevan adelante en Buenos Aires, y con los cuales buscan defender una forma de vida producida a través de generaciones. Desde una perspectiva similar, aunque en asentamientos rurales, Rangel (2019) observa apuestas en torno a lo común en pueblos del oeste de São Paulo. A partir de la circulación de botellas de agua que resultan ser un recurso vital para la comunidad dada su escasez y las olas de calor, las comunidades “establecen una política de cuidado y atención del otro” (p.46). Mediante esta forma de cuidado mutuo en asentamientos rurales, la autora establece el vínculo entre “la vida en común entre las personas y su territorio” (Rangel, 2019, p. 47).

Desde una perspectiva que se orienta a las formas comunales de vida en comunidades indígenas y campesinas, se encuentran los trabajos de Raul Zibechí (2011) sobre las experiencias del “Buen Vivir/ Sumak Kawsay” en Ecuador y Bolivia, y de Luis Razeto (1993) acerca de la “Economía Solidaria”:

mientras que la primera plantea nuevas formas de concebir la naturaleza y una filosofía diferente a la del desarrollo, la segunda identifica la solidaridad en los procesos de producción, distribución, acumulación y consumo.

Lo común como ejercicio de nuevas formas de ejercer la ciudadanía

La preocupación académica contemporánea por la temática de lo común responde a factores tales como: (1) el levantamiento de Chiapas en 1994 por los zapatistas en oposición a la derogación del artículo 26 de la constitución mexicana que establece tierras comunales o la constitución de ejidos en cada pueblo; (2) el desarrollo de la Internet y la *World Wide Web* como bien común de conocimiento global en contraposición a la privatización de la propiedad inmaterial e intelectual que fue impugnada por la batalla de Seattle en 1999; (3) la contaminación ambiental que suscitó la formación de movimientos ambientalistas; (4) el colapso de la URSS y de los países comunistas en Europa del Este, lo que facilitó el empleo del concepto “bienes comunes” sin ser un término que se pueda asociar de forma automática con la ideología comunista; (5) el descrédito de lo público como ámbito del ejercicio de la ciudadanía.

La palabra *common* como “comunalidad” no es un adjetivo sino una lógica de distribución de recursos. Aunque no se puede hablar de un único origen de la palabra, su significado proviene del Parlamento inglés y refería a los ciudadanos que carecían de privilegios nobiliarios. Aunque a la palabra “se le suela asociar con Gran Bretaña y sus colonias, la idea de “los comunes” y los “bienes comunes” en tanto lugar y en tanto proceso se puede encontrar en muchas sociedades, desde Centroamérica hasta el sur asiático y, más recientemente, incluso en el ciberespacio” (Calderon, 2014).

Un bien común es un recurso, casi siempre tierra, y refiere tanto al espacio o terreno como al modo en que se asignan los bienes que de allí provienen

(Patel, 2010). Como señala Patel (2010), “la comunalidad refiere al mismo tiempo a un espacio físico y a un proceso por el cual las personas luchan por la libertad y negocian el tipo de derechos que su comunidad necesita” (p. 112). Este último punto nos orienta sobre las nuevas formas de desarrollo y los nuevos escenarios de paz en que esta categoría se inscribe y se negocia.

Ha habido una forma de ejercer lo común y de usar los bienes inmateriales como los conocimientos tradicionales o aquellos bienes materiales que sirven de base para sostener y desarrollar la vida. También ha habido otras formas de concebir la tierra, la propiedad y los recursos, así como formas de organización social basadas en la sostenibilidad de la sociedad, en la ayuda mutua y en la preservación de la costumbre, la paz y la justicia local, que no se supeditan al interés exclusivamente económico y a las políticas neoliberales. Lo común, por el contrario, establece un desacuerdo con las formas de producción minera y agrícolas que se encaminan a la privatización de los recursos naturales y a la destrucción de prácticas sostenibles tradicionales; se propone “crear espacios e instituciones no sostenidas por la mercantilización, el afán de lucro y la tecnocracia” (Fjeld y Quintana, 2019, p. 3).

Lo común se refiere a las decisiones colectivas que las comunidades y grupos sociales hacen sobre “la destinación de ciertos espacios, bienes, formas de producción, relaciones, que a un espacio social le conciernen” (Fjerd y Quintana, 2019, p. 6). Lo común abarca las maneras en que la gente concibe la justicia y construye formas sostenibles de vida ale-

izadas de la violencia y de la extinción de los recursos. Estas formas de lo común que van en contravía de la mercantilización del capitalismo, aunque no siempre atacan la concepción neoliberal del capitalismo, sí lo pone en tensión y ofrece alternativas de desarrollo desde la mirada de la sostenibilidad

(Fjerd y Quintana, 2019). Este último punto nos orienta sobre las nuevas demandas por extender los derechos de ciudadanía articuladas a la idea de “lo común” y los nuevos escenarios en que esta categoría se inscribe y se negocia.

De lo público a lo común

El estudio filosófico y teórico de Michael Hardt y Antonio Negri, *Commonwealth*, plantea la diferencia entre “lo público” y “lo común”. Mientras lo segundo se refiere al conocimiento y a la cultura común; lo primero se refiere a aquellas instituciones y mecanismos que intentan regular el acceso a ciertos derechos (Hardt y Negri 2011, p. 288). Lo común es un concepto que alude a la libertad, pero no a la libertad de poseer la propiedad privada desde la perspectiva de eficiencia y ganancia, que se opone al control *público*, sino a “la libertad de lo común” como vía alterna a las formas privadas de tenencia de los bienes materiales e intelectuales por parte de dos únicos actores: el Estado y del mercado.

Lo común asegura el libre acceso, libre uso, libre expresión y libre interacción de las personas con estos bienes. Siguiendo a los autores, en el marco de “lo común”, como una nueva forma de relación de los ciudadanos con lo “público compartido”, “la producción de afectos, los circuitos de comunicación y los modos de cooperación son inmediatamente sociales y compartidos” (p, 291). Estas formas de trabajo biopolítico por su carácter expansivo, accesible y cada vez más social “exceden los límites de la propiedad privada y abren las posibilidades de un modelo de producción inmaterial y material compartido sin necesidad del control de mando del capital (Aristizábal, 2014, p. 160).

Siguiendo a Hardt y Negri (2011), en un marco globalizado, la industria como modelo de producción por excelencia del sistema capitalista, se encuentran en un lugar cada vez menos central frente a las redes de comunicación, circuitos intelectuales y culturales, la producción de imágenes y afectos, en últimas, del “trabajo biopolítico”, siguiendo la noción de Foucault (2000). En este marco global, los autores proponen conservar el dinero como la representación del valor, pero destruyendo su poder de representación del campo social de la producción, lo que quiere decir que se puede concebir el dinero y la ganancia económica no solo desde el trueque, sino desde el ideal del comercio justo y de los intercambios iguales. Lo común, entonces, es un modo de representar el campo social de la producción en manos de “la multitud”³; un modo de libertad, dotado de la capacidad de disminuir la marginalidad y la pobreza a partir de mecanismos de resistencia a la supremacía del interés económico y desde estrategias de cooperación.

Enric Llopis (2015), siguiendo al economista Mauro Castro, señala tres líneas de lucha por parte de las asociaciones y movimientos sociales que pueden ejemplificar “lo común”, en contraposición a lo público como noción cercana al manejo de los bienes y recursos públicos por parte del Estado.

3 Para Hardt y Negri, “la multitud no es una unidad, no es un cuerpo social, ese que se compara con el cuerpo humano en el Leviatán de Hobbes; tampoco es «una identidad (como el pueblo) ni es uniforme (como las masas)», sino una pluralidad formada por las múltiples singularidades que no se someten al dominio de uno ni tampoco subordinan sus diferencias. «La multitud se compone de diferencias radicales, de singularidades, que nunca admitirán la síntesis en una identidad única» y por ello sólo la revolución de la multitud es la que puede hacer esa transformación tan radical que haga posible la libre expresión de las singularidades”. (Hardt y Negri, citado en Aristizabal 2014)

La primera línea tiene que ver con el esfuerzo de grupos sociales por hacer

frente a las privatizaciones, como ocurrió en Italia con la campaña “Acqua Bene Comune” frente a las intenciones de Berlusconi de privatizar el servicio público del agua y el saneamiento; en Irlanda las movilizaciones contra el cobro del agua como servicio esencial. Segundo, “la organización de las “comunidades” para gestionar un servicio del que no se hace cargo el estado. Por ejemplo, las clínicas sociales de Tesalónica y Atenas, así

como un conjunto de redes de salud pública con médicos y enfermeras voluntarios, asistencia primaria y suministro de medicinas. Una última línea “plantea experiencias de remunicipalización de servicios públicos privatizados, como la red de energía eléctrica de Berlín, en manos de la multinacional sueca Vattenfall. Pero no se trataba simplemente de que el servicio retornara a los poderes públicos, sino de introducir criterios ecológicos, de sostenibilidad y de participación ciudadana en la gestión. (Enric Llopis, 2015, p. 1).

A modo de conclusión

A partir de un acercamiento a las nociones históricas y contemporáneas de lo común, este artículo trató de aproximarse a la necesidad de comprensión de las iniciativas de justicia local, redistribución y sostenibilidad, que varios grupos sociales, a nivel local y global, han emprendido como estrategias para hacer frente a la crisis del Estado moderno y a las políticas de corte neoliberales. Estas últimas contemplan valores individualistas, un consumo destructivo de los recursos y ponen en riesgo la estabilidad de los

sujetos contemporáneos y la supervivencia de las comunidades. Dicha comprensión constituye una vía para pensar la “reinención” de la ciudadanía moderna, agotada en sus formas iniciales y en su promesa de inclusión social y expansión de derechos sociales, al plantear nuevas formas de ejercerla desde un ámbito ajenos a las lógicas del mercado y del Estado o, al menos, desde un ámbito más participativo, activo y plural.

Referencias

- Aristizábal, J. (2014). Nuevos paradigmas en la izquierda y en los movimientos sociales, *Papeles de relaciones eco sociales y cambio social*, (126).
- Bourdieu, P. (2010) Prefacio. En: *El sentido práctico* (pp. 180–227). Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Calderon, C. (2014). Modelos alternativos de circulación en internet de obras audiovisuales, Casos Bogotá y Buenos Aires. En *Bienes comunes, espacio, conocimiento y propiedad intelectual* (pp. 15-47). s: CLACSO: Buenos Aire.
- De Sousa Santos, B. (2006). *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*. CLACSO.
- Fernández, M (2019) . Relaciones de parentesco, corporalidad y afectos en la producción de lo común: reflexiones a partir de una etnografía con trabajadores de la economía popular en Argentina, *Revista de Estudios Sociales*, (70).

- Fjeld, A. y Quintana, L. (2019) Reinstitutionalización, formas de vida y acciones igualitarias: reinenciones de lo común hoy contra el capitalismo neoliberal, *Revista de Estudios Sociales*, (70).
- Foucault, M. (2000). *Defender la sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, M. (1975) *Vigilar y castigar*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Guerra, F. (1999) "El Soberano y su reino. Reflexiones sobre la génesis del ciudadano en América Latina". En: H. Sábato (Coord). *Ciudadanía política y formación de las naciones: Perspectivas históricas*. México: El Colegio de México- Fideicomiso Historia de las Américas-Fondo de Cultura Económica.
- Grossberg, L. (2005) Neoliberalism. En: *Caught in the crossfire*. Boulder: Paradigm.
- Habermas, J. (1996). *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse of Law and Democracy*. Cambridge: MIT Press.
- Hobsbawm, E. 2000. Historia del siglo xx. Barcelona: Crítica.
- Illouz, E. (2007). *Intimidades congeladas..* Buenos Aires: KATZ
- Judt, T (2010). *Algo va mal*, Bogotá, Taurus.
- Kymlicka, W. (1997). El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía, *La Política: Revista de estudios sobre el estado y la sociedad*, (3).
- Linebaugh, P. (2008). *El manifiesto de la carta magna común y libertades para el pueblo*. Madrid: Traficantes de sueños
- Linebaugh, P. (2014). *Stop, Thief. The Commons, enclosures and resistance*. Michigan: Spectre.
- Llopis, Enric (21 de noviembre de 2015). "Los 'comunes', frente al mercado y el poder estatal". *Rebelión*. Recuperado de <https://rebellion.org/los-comunes-frente-al-mercado-y-el-poder-estatal/>
- Morelli, F. (2014). "La crisis del Antiguo Régimen colonial. Las revueltas en la América Española en la segunda mitad del siglo XVIII". En: A. De Francesco () *Entre Mediterráneo y Atlántico* (pp. 171-194). Chile: FCE.
- Nelson, J. (1993), *Commoners: common right, enclosure and social change in England. 1700-1820*, Cambridge: Cambridge University Press
- Negri, A. y Hardt M. (2011). *Commonwealth. El Proyecto de una revolución en común*. Madrid: Akal.
- Ostrom, E. (2000). *El Gobierno de los Bienes Comunes: La Evolución de las Instituciones de Acción colectiva*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

- Ostrom, E. (2008). El gobierno de los bienes comunes desde el punto de vista de la ciudadanía, *Genes, bytes y emisiones: bienes comunes y ciudadanía*. S. Helfrich (comp.). México: Fundación Heinrich Böll.
- Palti, R. (2003) *La nación como problema. Los historiadores y la "cuestión nacional"*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Patel, R. (2010). *Cuando nada vale nada.: cómo reformar la sociedad de mercado y redefinir la democracia*. Buenos Aires: Marea Editorial.
- Peemans, J. (1992). Modernización, desarrollo y revoluciones industriales, *Historia Crítica*, (6).
- Rangel, N.. (2019) De movimientos, botellas y consideración: la producción cotidiana de lo común en asentamientos rurales del estado de São Paulo, Brasil, *Revista de Estudios Sociales*, (70).
- Razeto, L (1993). *Los caminos de la Economía solidaria*. Chile: Ediciones Vivarium.
- Sassen, S. (2003). *Contra geografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Scott, J. (1976). *La economía moral del campesino. Rebelión y subsistencia del sureste asiático. Sin datos de edición*.
- Thompson, E. P. (1995). *Costumbres en Común*, Crítica: Barcelona.
- Useche, O. (2008) *Los nuevos sentidos del desarrollo. Ciudadanías emergentes, paz y reconstitución de lo común*. Bogotá: Uniminuto.
- Young, I. (1996) Vida política y diferencia de grupo: una crítica del ideal de ciudadanía universal. En C. Castells (ed.), *Perspectivas feministas en teoría política* (pp. 99-127) Barcelona/Buenos Aires/México: Paidós
- Zibechí, R. (2011), "El Buen Vivir como "el otro mundo posible", *Revista El Emilio*, 6 marzo 2015, <http://www.revistaelemilio.com.ar>.

Breve historia de Zipaquirá, un pueblo rebelde

A Brief History of Zipaquirá, Rebel Town

Cristian Camilo Ortega Londoño*

Recibido: 21 - 11 - 2019 / Aceptado: 15 - 03 - 2020 / Publicado: 01 - 08 - 2020

Resumen

En este artículo se presenta un breve recorrido por la historia de Zipaquirá, un municipio de la sabana de Bogotá, en Colombia. Este recorrido nace de un proceso de sistematización de experiencias realizado a partir de un trabajo de investigación desarrollado con una organización social de esa ciudad. De igual manera, dentro de esta sistematización se realiza la construcción de un marco contextual sobre la historia de la ciudad desde la época prehispánica, hasta la actualidad. Hasta el momento no ha sido publicado un marco contextual de esas características, a pesar de que se considera de relevancia en la construcción de una historia que pocos conocen y que poco se ha divulgado.

Abstract

This article presents a brief review of the history of Zipaquirá, a municipality located in the outskirts of Bogotá, Colombia. This review comes from a process of systematization of experiences carried out from a research work developed with a social organization that inhabits in this city. Similarly, within this systematization, the construction of a contextual framework on the history of the city from pre-Hispanic times to the present is carried out. Up to date, a contextual framework has not been published, though it is relevant for contributing to the construction of a story that few know, and that so little has been shown.

Palabras clave:

Movimientos revolucionarios,
Movimientos sociales
Procesos históricos,

Cómo citar este artículo

(APA): Ortega Londoño, C. (2020). Breve historia de Zipaquirá, un pueblo rebelde. *Opinión Pública*, 14, 35-46.

Keywords:

Historical processes,
Revolutionary movements,
Social movements

Declaración de conflictos

de interés: el autor declara no tener ningún conflicto de interés.

* Licenciado en Psicología y Pedagogía Sociales de América Latina de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Profesor del programa de Especialización en Desarrollo Integral de la Infancia y Adolescencia de la Corporación Universitaria Iberoamericana.

Introducción

El proceso de construcción de este artículo se enmarca en un ejercicio de sistematización de experiencias desarrollado en el municipio de Zipaquirá, departamento de Cundinamarca, en Colombia. Dentro de este proceso de sistematización de experiencias, cuyo objetivo fue indagar en la transformaciones de las subjetividades políticas de un grupo de mujeres pertenecientes a una organización social llamada Junto al Pueblo Zipaquirá (JPZ), se hizo necesario construir un marco referencial y contextual de esa ciudad, con el fin de conocer los antecedentes históricos, políticos y sociales que han influenciado de cierta forma la construcción de JPZ y sus orientaciones políticas.

Este artículo se enfoca principalmente en presentar este marco contextual y descriptivo de la ciudad de Zipaquirá. Se busca reconocer elementos de la actualidad, de la época prehispánica y del contexto del siglo XVIII, para finalizar con la segunda mitad del siglo XX, principalmente la década de los setenta y ochenta. Por último, se busca identificar los elementos propios de sus dinámicas históricas, así como la influencia que los movimientos sociales, políticos y subversivos lograron consolidar en la ciudad y en sus habitantes; y cómo este legado e influencia continúa perviviendo hasta nuestros días y generaciones.

Zipaquirá en la actualidad

La ciudad de Zipaquirá se encuentra ubicada a 43,1 kilómetros de la ciudad de Bogotá, a una altitud de 2650 metros sobre el nivel del mar. Tiene una extensión de 197 kilómetros cuadrados, distribuidos en 8 kilómetros de zona urbana y 189 kilómetros de zona rural.

En el censo del año 2015, Zipaquirá registró una población total de 124 000 habitantes distribuidos en 109 000 en el área urbana y 15 000 en el área rural aproximadamente. A la fecha, el municipio está dividido en 4 comunas, conformadas en total por unos 78 barrios y 2 corregimientos, compuestos por 28 veredas y centros poblados.

Esta población presenta los problemas que se atribuyen a las grandes ciudades ordenadas bajo la lógica capitalista: desempleo, poca oferta de vacantes, dado su bajo desarrollo industrial y agrario de la región; un amplio sector de su población en la informalidad o el subempleo, que se ocupa del comercio de artículos y productos como prendas de vestir, comida y entretenimiento. En la actualidad, Zipaquirá presenta un problema, mencionado por los miembros de diferentes organizaciones

sociales, respecto al uso de los suelos de la sabana. El problema radica en el abandono paulatino de la producción agraria de alimentos, para ahora usar esos terrenos como zonas francas, construcción de bodegas, cultivos de flores y construcción acelerada de condominios y viviendas.

Ese contexto nos presenta un panorama general de algunas de las problemáticas que posee esta población en la actualidad, mencionando que, además de los problemas que se presentan en el ordenamiento, también se pone sobre la mesa un aspecto relevante, a saber, que la aplicación de las lógicas neoliberales de ordenamiento del territorio cambia también las dinámicas de las ciudades capitales neoliberales a nivel micro. Esto nos permite prever qué dimensiones del desarrollo social y qué formas de construir las relaciones entre los sujetos que allí confluyen de igual manera se pueden ver afectadas en términos económicos, sociales, culturales, demográficos y políticos, además de temas como la seguridad del territorio, la exclusión social, la vida digna, el acceso a servicios públicos de calidad, a educación, salud, recreación y vivienda.

Muchas organizaciones sociales han logrado construir a lo largo del tiempo alianzas estratégicas con otras organizaciones sociales de la región sabana de Bogotá, a nivel departamental y nacional. Algunas de ellas ha logrado articularse con organizaciones sindicales del municipio, como lo son trabajadores de las minas de sal, los y las trabajadores de los cultivos de flores, el movimiento campesino y los vecinos de los diferentes barrios de la ciudad.

En la actualidad, Zipaquirá se presenta como un escenario de disputas sociales, políticas, culturales y económicas que permiten el surgimiento de diversas propuestas emanadas de la comunidad. Dichas propuestas cuestionan las lógicas de las ciudades neoliberales y todas las problemáticas que ellas conllevan, a través de diálogo y resistencia, así como con propuestas que permitan pensar en otra forma de construir ciudad y ciudadanía, vida digna y soberanía en un mundo que parece homogenizar hasta el último rincón de sus territorios.

Época prehispánica o precolonial

Chicaquicha o *Chicaquira* fueron los primeros nombres de los que se tiene registro histórico de la población hoy llamada Zipaquirá. En su concepto etimológico, esos términos hacen referencia a “pie del suegro o pie del yerno” (Zornoza, 1951, p. 8).. Originalmente este territorio pertenecía a los pueblos *chicaquichaes*, quienes, después de la llegada del Zipa Nemequene y su victoria sobre los habitantes, cambia el nombre de la población al de Zipaquirá.

Desafortunadamente, los registros históricos y culturales de los orígenes de la ciudad son mínimos y difíciles de encontrar. Sin embargo, se pueden rastrear documentos que aportan a la reconstrucción parcial de la historia y que son la base para este artículo sobre los orígenes de Zipaquirá. Ubicada en un territorio con herencia de la cultura Muisca, esta ciudad es uno de los referentes de mayor influencia en la época prehispánica. La etimología de su nombre se explica por las raíces “Zipa”, que traduce Cacique, y “Quira”, que significa “novia o esposa del cacique”. Zipaquirá se concibió como un centro

de producción y aprovisionamiento mineral. Las rutas comerciales de los muisca obligatoriamente cruzaban por allí. Las características minas de sal de este territorio hacían del cacique una figura poderosa y respetada dentro de los pueblos indígenas de la región (Colmenares, 2013).

Las comunidades Muisca que allí habitaron, de filiación Chibcha, se asentaron allí aproximadamente entre los siglos IX y X D.C. (Niño, 2013), provenientes quizás de las costas atlánticas al norte de Venezuela y de las planicies del sur y oriente del continente. Pero, antes que los muisca, se encontraban establecidos en ese territorio los alfareros de la cultura herra, quienes ocupaban un amplio territorio que abarcaba desde el Chicamocha, hasta las laderas del páramo de Sumapaz (Langebaek, 1987). Sin embargo, estos pobladores fueron absorbidos por los Muisca en su totalidad, lo que transformó profundamente la distribución geopolítica y comercial de la región y fijó nuevas fronteras mucho más delimitadas, aunque, para la época, las fronteras eran inexistentes o no eran definitivas (Niño, 2013, en Ramírez y Sotomayor, 1986-1988). Luego de la llegada de los muisca a este territorio, Zipaquirá pasa a ser parte del Zipa del sur, cuya sede de gobierno, o cacicazgo, se ubicaba en Bacatá, lo que hoy se conoce como Funza. Estas sociedades muisca se regían en cacicazgos y capitanías, que se encargaban del control de los grupos herederos y linajes, al organizar a la población según sus parentescos consanguíneos. Eran sociedades de principio matrilineal y en ocasiones ejercían la patrilocalidad y la avunculocalidad. Esto quiere decir que “si bien la mujer iba a residir con el linaje de su marido y allí nacían sus hijos, estos al llegar a la adolescencia debían vivir con su tío materno, es decir, con los de su parentela” (Niño, 2013. p. 13). Su forma de organización y posesión de la tierra estaba dada de acuerdo a los parentescos y no por residir en ella. Así, la posesión se organizaba por “capitanías”, que correspondían a un mismo núcleo familiar que habitaba un determinado territorio. De lo anterior se puede evidenciar que la posesión de la tierra no era la que determinaba la forma

de organización de esta sociedad indígena (Londoño, 1985). La propiedad privada no existía; la tierra le pertenecía a la capitania y su distribución se realizaba de acuerdo al número de pobladores que habitaran en dicho territorio.

Su principal actividad comercial y económica en el territorio de Zipaquirá giraba en torno a la extrac-

ción y comercialización de la sal, apoyada por la diversidad de productos de los que disponían los muiscas, dado su control territorial sobre diversos pisos térmicos a lo largo de la cordillera central. En la zona de Zipaquirá se juntaban importantes rutas comerciales, lo que les permitía intercambiar la sal por productos como cerámicas, pescado, alimentos de otras regiones y esmeraldas.

Reseña histórica de un pueblo rebelde

A lo largo de la historia documentada después del siglo XVIII, Zipaquirá ha sido escenario y protagonista de diversos procesos revolucionarios y la consolidación de agrupaciones y movimientos sociales, caracterizados por tomar las vías de hecho para realizar diversas exigencias a los gobiernos de turno. Con ello, le han planteado al país la necesidad de encontrar nuevas alternativas de desarrollo y garantías de derechos para sus habitantes. Tanto en las guerras independentistas, en la era republi-

cana y en la segunda mitad del siglo XX, esta ciudad ha sido escenario de disputa política y social, pues en ella se han consolidado procesos como el movimiento de Los Comuneros, hasta el famoso grupo insurgente guerrillero Movimiento 19 de abril, M-19, que vio pasar por sus filas a personajes influyentes en la política actual de nuestro país. A continuación se pretende reconstruir de manera general esta historia rebelde de Zipaquirá.

Movimiento de Los Comuneros

Durante el año de 1781, España atravesaba un proceso de consolidación del mercantilismo y de la implementación de los principios económicos, políticos y culturales propuestos por el movimiento de la Ilustración europea. Dicho proceso fue llevado a cabo por el rey Felipe V, para dejar atrás el rezago industrial, agrario y cultural en el que estaba España desde hace mucho tiempo. Sin embargo, este ambicioso plan no se llegó a cumplir, debido a los diversos conflictos internos y externos en los que se encontraba sumergida la corona y la sociedad española, entre ellos, las manifestaciones por las alzas en los tributos locales, el encarecimiento del pan y una serie de reformas que perturbaron la vida social y el desarrollo de los habitantes del país. Estos conflictos afectaban directamente su vida social e individual, sumada a la gran concentración de tierras por parte de la iglesia y la nobleza (Hernández, 2016). Sumado a todo esto, España entraría

en conflicto directo con Inglaterra por la disputa de las rutas comerciales marítimas y el control de las colonias. Ya en el año de 1778, las dos naciones se declararían oficialmente en guerra.

Empero, el coste de esta guerra en términos económicos resultó elevado para España. Como medida para percibir más recursos, la corona española decidió elevar la tasa tributaria en los territorios de las colonias, lo que agravaría las crisis en la población de la Nueva Granada. Para 1788 el rey Carlos III, hijo de Felipe V e Isabel de Farnesio, implementa una serie de reformas que serán mal recibidas por la población, aumentando el descontento con sus políticas. Dentro de estas reformas específicas para las colonias, se modificó el ordenamiento de los centros de gobierno mercantil; se crearon las capitanías en las regiones neurálgicas del comercio y que dinamizaban las rutas comerciales más importantes en toda Latinoamé-

rica, La Habana, Venezuela, Puerto Rico, Guatemala, Chile, y Filipinas. Además, se decreta que todos esos puntos quedan bajo el control de un virrey, quien se asentaría en Buenos Aires (Casas, 1984, p. 19).

La nueva Granada no fue incluida en dichas capitánías, ya que, a nivel económico, se encontraba rezagada y distante del desarrollo que gozaban las otras regiones. Sin embargo, el aumento en el tributo para las colonias se dio igual en cada una de ellas. El conflicto con Inglaterra demandaba un esfuerzo militar alto, por lo que Carlos III ordenó la construcción de una flota de aproximadamente 80 barcos de guerra y el fortalecimiento de su ejército en casi 120 000 hombres. Mantener este equipo militar implicó la reforma en la política económica. Gracias a los enormes recursos con los que contaban las colonias, se creía posible obtener estos nuevos tributos y prolongar por más tiempo la guerra. En este marco histórico, las cosas en la Nueva Granada funcionaban de forma eficiente. Para el año de 1776, antes de la guerra contra Inglaterra, se nombra un nuevo Virrey, don Manuel Antonio Flores Maldonado, quien llega con la visión de dinamizar el desarrollo del territorio, a través de políticas enfocadas a la comunicación entre las periferias con el interior. Con este propósito, el virrey mandó construir nuevos caminos para facilitar el intercambio y el comercio; fortalecer los hospitales, las casas de hospicio; hizo énfasis en las costas y luchó para expulsar a los ingleses que buscaban apoderarse militarmente de los territorios coloniales españoles (Hernández, 2016).

Sumado a lo anterior, Manuel Antonio Flores se preocupó por fortalecer los aspectos agropecuarios y fomentar el desarrollo del comercio local, la producción y manufactura artesanal autóctona y la concentración de importantes sectores comerciales como las salinas de Zipaquirá y Tauta, el aguardiente y el tabaco a la Real Hacienda de España. Pero debido a la política de alzas en la tributación de las colonias, muchas de estas intenciones del virrey no se lograron consolidar, puesto que la prioridad para la corona era la guerra.

Para el año de 1780, el Virreinato anunciaba la implementación del cobro de los nuevos tributos. Sin embargo, serían dos impuestos los que darían inicio a la revuelta y posterior nacimiento del movimiento de los Comuneros. Inicialmente, los comerciantes pagaban un 2 % de impuesto sobre cualquier operación de compraventa o trueque, entre ellos, el Alcabala, que era la principal base gravamen con la cual la corona percibía la mayor cantidad de recursos en asuntos de comercio. Asimismo, se cobraba el impuesto de la armada de Barlovento que, aunque sobre el papel ya había desaparecido, se seguía cobrando por fuera de la ley. Para el 6 de diciembre de 1780, el regente de la Nueva Granada decide unir los dos impuestos y se cobran al tiempo, por lo cual los pobladores terminaron pagando en total un 4 % de impuestos sobre cualquier actividad económica en la región (Aguilera, 1985).

Esta nueva carga tributaria afectaría de forma directa a los grandes centros poblacionales de la región: Boyacá, Santander, Tolima, Huila y los Llanos orientales. La carga de impuestos afectó directamente a las élites criollas que se encontraban aliadas a la aristocracia española encabezada por el virrey, quien se encontraba en una abierta disputa con el regente enviado por la corona y quien era el encargado de aplicar las reformas tributarias. Estas medidas tomadas por el regente, a su vez y de forma directa, afectaron a las clases más oprimidas, a saber, indígenas, negros, mulatos, lo que provocó los primeros levantamientos populares y dieron origen al movimiento de los Comuneros a finales de 1781 (Hernández, 2016). Sumado a esto, las constantes agresiones y malos tratos por parte de los guardias y cobradores, así como la prohibición del cultivo de tabaco creó el ambiente para que partan de Santafé quienes serían a la postre fundadores del movimiento de los Comuneros: don Jorge Lozano, don Juan Bautista Morales, don Manuel García Olano y fray Ciriaco de Archila.

El movimiento de los Comuneros toma como referencia al levantamiento indígena que por aquella época se estaba realizando en Perú, en cabeza del

célebre Indígena Inca Tupac Amará. Este movimiento luchaba por el restablecimiento de sus antiguos imperios y la expulsión de los españoles de los territorios. Para ello comenzó a crear alianzas estratégicas entre las élites criollas y los sectores de poblaciones más pobres y oprimidas, lo que creó mecanismos de gobiernos autónomos que permitieran construir una nueva soberanía.

A diferencia de las revueltas lideradas por Tupac Amará, la consigna del movimiento de los Comuneros arengaba “¡Que viva el Rey, abajo el mal gobierno!”. Las revueltas en la Nueva Granada se dieron la ciudad de Socorro, en marzo de 1781, durante una escaramuza insurrecta por parte de algunos mercaderes en la plaza de mercado de dicha ciudad. Luego los líderes se trasladarían a la casa del alcalde, quien trató de persuadirlos, a través de la suspensión del cobro de los nuevos impuestos por un corto plazo de tiempo. Esta acción buscó menguar la naciente insurrección. Pero, para el 23 de marzo del mismo año, el movimiento se estaba organizando de forma contundente. En el municipio de San Gil, Santander, comenzaron los primeros actos de rebeldía, enfrentamientos con guardias reales, quema de documentos y decretos del regente, tomas de caballerizas de la guardia y robo de armas, y por supuesto, la omisión del pago de los nuevos impuestos (Briceño, 1880).

Estas primeras acciones concretas le permitieron al pueblo, que por tanto tiempo había estado some-

tido a las leyes y caprichos de la corona española, sentir algo de libertad y pensar en una inminente independencia. Sin embargo, estos levantamientos por autonomía no buscaban el fin de la corona, pues en aquella época era impensable una sociedad sin monarquía. Por esta razón el pueblo siguió siendo obediente y leal al rey, a la par que buscaba transformar las formas de gobierno y dar salida a los representantes de la Corona en la sociedad neogranadina.

El movimiento Comunero inicia una movilización con cerca de 20.000 personas hacia la capital de la Nueva Granada; Santa Fe era el objetivo final para hacer sus reclamaciones. Para ello atravesaron el territorio desde Santander hasta la capital, pero, al llegar a Zipaquirá el arzobispo Caballero y Góngora, se reunió en esta ciudad con los dirigentes del movimiento y se firma un pliego de 35 capitulaciones, en las cuales se establecía el cumplimiento de las exigencias del pueblo frente a temas económicos, administrativos, clericales y militares. No obstante, José Antonio Galán, uno de los líderes del movimiento comunero, disconforme con las capitulaciones, organizó un levantamiento al margen de estas, razón por la cual fue perseguido por la Corona junto a los demás dirigentes de los Comuneros. Todos ellos fueron posteriormente capturados, ejecutados, desmembrados y sus partes enviadas y expuestas en Santafé y en las diferentes provincias donde se originó el movimiento. Zipaquirá pasará a la historia como el lugar que acogió y sirvió de escenario para las negociaciones entre la corona y el movimiento.

Movimiento 19 de abril: llega el M-19

El surgimiento de los grupos guerrilleros insurgentes en Colombia se da en el marco de diferentes procesos revolucionarios alrededor del mundo y particularmente en Latinoamérica, referentes como la revolución rusa, la china, cubana y la victoria del Vietcong en Vietnam. Todos estos hechos crearon las condiciones para el florecimiento de diversos grupos insurgentes en nuestro continente, entre ellos Sendero Luminoso y Tupac Amará en

el Perú; el Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros en Uruguay; y en Colombia las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-FARC-EP, el Ejército de Liberación Nacional - ELN y el Ejército Popular de Liberación - EPL. El nacimiento de estos grupos es muestra de la agitación que vivió el continente. La influencia de la filosofía marxista y la supremacía del bloque soviético en el mundo brindaban una alternativa de poder y lucha popu-

lar a los pueblos más oprimidos e históricamente subordinados a los intereses del bloque capitalista, en cabeza de Estados Unidos.

El enfrentamiento del bloque socialista contra el bloque capitalista desencadenó una ola de estallidos revolucionarios en América Latina, encabezados por la renaciente Cuba y el triunfo de la revolución en 1959. La izquierda latinoamericana tuvo un nuevo aire, en medio de procesos autoritarios, expresados en crueles dictaduras militares impuestas, en casi todas las ocasiones, con la intervención de Estados Unidos. Estos últimos buscaban frenar a cualquier costo la influencia del pensamiento marxista y de la izquierda europea en el continente.

La prohibición de los partidos políticos, la persecución a líderes de la izquierda, el asesinato, la desaparición y el encarcelamiento de los militantes de organizaciones y partidos políticos en oposición a los intereses del imperio fueron cada vez más constantes y numerosos. El inicio de la operación cóndor, financiada por la CIA con el objetivo de derrocar los gobiernos de izquierda, permitió la imposición de gobiernos militares fascistas y autoritarios, que marcaron profundamente las décadas de los setenta y ochenta en el continente. Es claro que estas dinámicas respondían a perpetuar el control geopolítico de EE. UU. sobre el continente latinoamericano, para continuar con la explotación y el control de los recursos naturales y humanos.

El fenómeno de las dictaduras se dio en casi todos los países de la región. Sin embargo, Colombia nunca pasó por esta situación, al menos no de forma directa. Esto se explica en razón de que la dictadura militar que gobernó en Colombia, en cabeza del General Gustavo Rojas Pinilla, se dio como una medida de control y pacificación al creciente fenómeno de la violencia bipartidista, surgida luego del llamado *bogotazo* en 1948. Los partidos políticos Conservador y Liberal se caracterizaban por su poca cercanía con los de Estados Unidos, quienes, gracias al pacto realizado en el Frente

Nacional de 1958, acordaron la repartición de los periodos de gobierno hasta 1974. Esto facilitó el tránsito y las reformas en el país para dar entrada a una primera fase del modelo neoliberal. Gracias a la fuerte represión ejercida por el gobierno a los movimientos sindicales, estudiantiles y campesinos, y a una fortalecida élite burguesa, enquistada en el poder y con múltiples alianzas con los norteamericanos, se dieron las condiciones para el establecimiento de las políticas y reformas necesarias para adoptar el modelo económico capitalista en el Colombia (Narváez, 2012).

A pesar de que el país contaba con una gran reserva de divisas y de que el café llegó a su punto más alto en el mercado de exportaciones, lo que representó una segunda bonanza, la crisis por la que atravesaba el país en el gobierno de López Michelsen se prolongó por más de dos años y el peso fue perdiendo valor frente al dólar. Dicho fenómeno afectó el proceso de apertura económica que estaba atravesando el país y frenó de forma abrupta la industrialización y su capacidad crediticia (Narváez, 2012). Estos fenómenos, sumados al conflicto armado interno desarrollado por las guerrillas de las FARC-EP, el ELN y posteriormente el EPL, contra el Estado, en busca de transformar el modelo económico y agrario del país, ayudaron a que la crisis se agudizara mucho más.

Este escenario desesperanzador fue determinante para que el movimiento social colombiano se consolidara como una fuerza social influyente en un escenario cooptado por la aristocracia de la época. El paro cívico del 14 de septiembre de 1977 fue la primera respuesta del pueblo a la crisis económica y a los malos manejos de los gobiernos anteriores y también. Esa situación marcó un precedente nunca antes visto en el país y demostró el poder de respuesta del pueblo colombiano, pues “fue una jornada de unas magnitudes inesperadas para propios y ajenos, no es menos cierto que su alcance y significación fue distorsionado con fines políticos contradictorios” (Archila y Pardo, 2001, p. 27).

Las décadas de los setenta y ochenta fueron determinantes para la consolidación de los movimientos sociales en el país. Los campesinos en lo rural, y los sindicatos y movimientos estudiantiles en lo urbano comenzaron a exigir reformas agrarias, sociales y económicas, aunque no lograron impactar de manera considerable en las agendas nacionales. No obstante, sí visibilizaron demandas en cuanto a temas de género y etnia. A pesar de que se concentraron en lo local, su resonancia se dio a lo largo y ancho del territorio, siendo víctimas también de persecución, asesinatos de sus líderes y lideresas y encarcelamiento.

En este contexto histórico y social nace el movimiento insurgente del M-19, luego del nacimiento de las guerrillas de primera generación, como las FARC-EP, ELN y EPL, de corte marxista ortodoxo. Bajo el gobierno de Turbay Ayala, en 1979, con su estatuto de seguridad altamente represivo y políticas abiertas de persecución a la izquierda, se presenta un fortalecimiento de los grupos armados ya existentes y el nacimiento de otros, quienes aportaron a ampliar los frentes de lucha organizada y romper de cierta forma el corte político existente en estas organizaciones fuertemente marxistas. Entre estos nuevos movimientos insurgentes encontramos algunos como el Quintín Lame, la primera guerrilla indígena del país; el partido revolucionario de los trabajadores (PRT), el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR Patria Libre) y, por supuesto, el M-19, que trajo a la agenda política del país nuevos debates y exigencias fuera de la condición proletaria, agraria y obrera de las guerrillas tradicionales.

Como respuesta a este nuevo auge de grupos guerrilleros y una disputa encarnada con las organizaciones dedicadas al narcotráfico, nace el grupo MAS, Muerte a secuestradores, que encarnan a la ultraderecha fascista y narcotraficante del país. De allí surgen los primeros grupos paramilitares financiados por los grandes latifundistas, empresarios, narcotraficantes y políticos. A la par de este fenómeno, se inició una campaña de exter-

minio, represión y persecución a los diferentes movimientos sociales, que tuvo su punto más alto y trágico con el exterminio sistemático del movimiento Unión Patriótica, 3 000 de sus militantes fueron víctimas del Estado, aunque extraoficialmente se habla de muchos más, en alianza con los narcotraficantes y paramilitares.

La irrupción del M-19 en este escenario político y social, como una de las guerrillas de segunda generación más icónicas de la historia, a pesar de su poderío militar y armado, le permite ganar reconocimiento debido a sus formas de accionar y sus tácticas de guerra poco ortodoxas, pero bien estructuradas, y una organización bastante efectiva que permitía a esta insurgencia actuar de forma rápida, certera y eficaz. Para el mes de enero del año 1971, el M-19 aparece en la escena político-social del país, impulsados por el fraude electoral perpetuado en las elecciones presidenciales de 1970, que tenían como protagonistas al General Rojas Pinilla, por el partido político Anapo, Alianza Nacional Popular, y al ultraconservador Misales Pastrana Borrero, que resultó ganador después de dos días de las elecciones. Este fraude generó un descontento generalizado en el país, ya que, luego de la jornada electoral, algunos medios de comunicación daban como ganador absoluto a Rojas Pinilla. Pero durante el conteo se comunicó un fallo en el servicio eléctrico y dos días después, el 21 de abril, la registraduría emitió un boletín dando como ganador de las contiendas a Pastrana (Narváez, 2012). En los días posteriores se presentaron varios levantamientos ciudadanos en diferentes ciudades del país. Hubo saqueos, asaltos, enfrentamientos con las fuerzas militares, entre otras acciones. En los medios de comunicación del establecimiento se difundió que estas acciones estaban siendo impulsadas por el partido al cual pertenecía el candidato perdedor de las contiendas electorales, a saber, el Anapo.

En este escenario, los primeros integrantes del M-19 vieron la oportunidad de impulsar una serie de levantamientos armados en los núcleos urba-

nos y, aprovechando estos episodios, es que toma el nombre de Movimiento 19 de abril. Bajo el panorama ya descrito, el M-19 se conforma a partir de militantes de otras organizaciones sociales y políticas de izquierda del país, junto con el ala socialista de la ANAPO. El M-19 se constituye como una organización insurgente anti-imperialista, nacionalista y anti-burguesa.

Los levantamientos populares urbanos caracterizaron lo que sería su estrategia de guerra, incluyendo acciones de guerra de focos, que se trasladó a los núcleos urbanos, lo que popularizó la lucha comunicativa y política a través de acciones concretas de *propaganda armada*, que buscaban ganar la simpatía de las masas. El M-19 se caracterizó también por sus estrategias de pequeñas células armadas que accionaban en diferentes ciudades y poblaciones del país. Muchas veces estas células no superaban los 10 o 15 miembros y se ubicaban generalmente en los sectores populares o barrios periféricos (Narváez, 2012). Empero, en muchas ocasiones las operaciones en esas ubicaciones resultaban perjudiciales para la organización, puesto que, después de realizar alguna acción, los mandos o militantes de la célula eran capturados en redadas militares, ya que nunca abandonaban los lugares en donde habitaban.

En términos políticos, el M-19 abandonó la lucha partidista. Para este movimiento, la conformación de partidos no era un escenario que interesara para la disputa, pues no compartía la idea de que la política y la conquista del poder fuera una lucha electoral. Al contrario, el poder debía ser conquistado por la vía armada y por medio de golpes militares contundentes que desestabilizaran al poder y construyeran un escenario social adecuado para la insurrección armada popular. Esto le dio el carácter de una guerrilla militarista:

A pesar que el M-19 intentó recoger inicialmente el legado de la Alianza Nacional Po-

pular (Anapo), no tuvo el interés de crear un partido político y no ubicó la estructura partidista como parte de su vanguardia política. De ahí que no se pueda ubicar como guerrilla de partido. Mientras que a lo largo de su trayectoria sí se observa –en su práctica– la preeminencia de mantener viva su organización político-militar, con el fin de asestar golpes armados que causaran opinión y acumularan fuerzas en la búsqueda de una insurrección general. Por esta razón se ubica como guerrilla militarista. (Narváez, 2012. P. 60)

Esta forma de actuar fue característica en todos los focos de acción que se formaron a lo largo del territorio colombiano, tanto en las grandes ciudades como en las medianas. Entre ellas podemos incluir a Zipaquirá, una población que, para la década de los ochenta, se caracterizaba por ser un núcleo urbano emergente y que se perfilaba para ser una de las poblaciones más influyentes de la sabana de Bogotá. Allí el movimiento guerrillero encontró un escenario propicio, un lugar que hacía una transición de carácter rural a urbano, debido a la constante llegada de nuevos habitantes, quienes en muchos casos provenían de regiones azotadas por el fuerte conflicto armado y se asentaban en las periferias zipaquireñas.

La presencia del M-19 en el municipio de la sabana de Bogotá se dio gracias al contacto de un pequeño grupo de jóvenes que, en el año de 1981, entraron en relación con las ideas y postulados de esa organización guerrillera. Para ese momento, el M-19 ya era reconocida a nivel nacional, por el amplio cubrimiento que los medios de comunicación hacían de sus acciones político-militares. Entre estas últimas, las más célebres fueron el robo de la espada de Bolívar en el año de 1974, el robo de 5000 armas a un batallón del ejército en el cantón norte, en 1978; y la toma de la embajada de la República Dominicana en 1980.

Todos estos episodios y otros más ayudaron a que las filas del movimiento insurgente fueran sumando militantes a nivel nacional y en aquellas agitados épocas un grupo de jóvenes zipaquireños no pasaron por alto la influencia revolucionaria. Gustavo Petro, Antonio Navarro Wolf, Carlos Pizarro y Eder Bustamante, jóvenes universitarios a quienes se les puede considerar pertenecían a la clase media, entraron en contacto con pequeños grupos sindicalistas del municipio e iniciaron contactos con los mandos del “eme”. Bajo su tutela, estos jóvenes crean una célula urbana de esa guerrilla y así inician su actuar (Salamanca, 2018).

Deslumbrados por las grandes hazañas de las otras células del “eme”, estos jóvenes se unieron con aquellos que robaron la espada de Bolívar o se tomaron la embajada. Así, al mejor estilo del “eme”, siguieron los patrones de guerra urbana de focos, pero sin tomar las armas aún. Durante los años de 1981 y 1982, iniciaron con asaltos a camiones de leche y víveres, robo de ganado, entre otras acciones. Estos recursos eran llevados a los lugares más pobres del municipio, para repartirlos entre sus habitantes. No obstante, esas acciones no los dejaba satisfechos, pues para ellos no era suficiente el impacto para mitigar las condiciones indignas en las que vivían estas personas y que diariamente se veían excluidas y violentadas por el Estado.

En 1983, Gustavo Petro, quien por aquella época ya estaba instalado en el ambiente político representativo del gobierno municipal, haciendo las veces de personero, decide junto a Pizarro, Wolf y Bustamante, acompañados de un gran número de líderes comunales y sindicales del municipio, “armarse con picas, palas y almádenas para construir las casas del Bolívar 83: abrieron carreteras, levantaron las paredes con láminas de madera, cubrieron el piso de tierra de los ranchos de las cuatrocientas familias que ocuparon el lote *El Cedro*” (Salamanca, 2018. párr. 17). Esta acción, que en los libros de historia no figura como una de las más grandes o de las que ocuparon las por-

tadas en los periódicos nacionales o en los noticieros, para los habitantes de Zipaquirá marcó un hito en la historia del municipio. Este acto de rebeldía, de levantarse contra el abandono del Estado, y ocupar, expropiar y adueñarse de un lote perteneciente a la iglesia y construir viviendas dignas para las personas más pobres instaló a este movimiento guerrillero en la memoria e historia de Zipaquirá, para bien o para mal. Fue una acción concreta que desafió al establecimiento y que mostró la influencia que poseía este movimiento en el país.

El nombre del barrio, Bolívar 83, hace referencia, por una parte, a Simón Bolívar, en cuyas ideas y principios se fundamentaba el “eme”; y, por otra, al año en que fue fundado, 1983. El barrio está incrustado en una de las colinas del noroccidente, que tuvo que enfrentarse a un desalojo violento por parte de la policía y luego soportar una batalla legal en la Gobernación del departamento de Cundinamarca. Luego de varios meses, el terreno fue concedido a título propio a cada una de las 400 familias que lo habían ocupado. Una vez titulado el terreno, se construyó la cerca, y la guardia nocturna se prolongó por varios meses (Londoño, 2011). Para ello se turnaban familias enteras y, con el paso del tiempo, a las siete de la mañana se izaba la bandera del M-19 bajo la mirada complaciente de todos sus habitantes.

La presencia de esta guerrilla no se resumió solo a este acto. También se tiene registro de otros episodios anteriores a la fundación del Bolívar 83, entre ellos la toma del matadero municipal. Se exigía que este fuera trasladado a las afueras de la ciudad, porque implicaba un riesgo sanitario para la población. Este hecho tuvo como consecuencia el lema “Palabra y acción”, que llevaba un periódico municipal que circulaba en Zipaquirá y municipios cercanos llamado “Carta al Pueblo”, en el cual participaban cerca de 30 personas entre los jóvenes ya mencionados y sindicalistas de la región; todos pertenecientes al M-19.

Para el año de 1985, el movimiento insurgente en Zipaquirá sufrió una fuerte represión militar; redadas, persecuciones y encarcelamientos debilitaron considerablemente el accionar de sus miembros. Frente a esta situación y fieles a su doctrina, muchos de los líderes, entre ellos Petro, permanecieron en el municipio y en el Bolívar 83. Ese mismo año fue capturado, encarcelado y torturado durante casi 2 años. Los otros líderes más visibles del grupo se marcharon del municipio. Muchos de ellos tomaron las armas y se internaron en las selvas hasta el año 1989, cuando se inició el proceso de paz con esta guerrilla. Posteriormente todos ellos se beneficiarían del armisticio firmado y da-

rían su salto a la vida política, con la Constituyente de 1991. Hoy en día el M-19 aún se recuerda en Zipaquirá. Al recorrer las calles del municipio, aún se pueden escuchar los relatos de muchos de sus militantes que sobrevivieron a la persecución militar. Varios de ellos, a pesar de haber sido capturados y encarcelados, decidieron volver a su Zipaquirá, en donde echaron raíces y aún militan desde los escenarios políticos. Esa participación incluye desde el apoyo a las campañas de sus viejos amigos en la carrera política, como en el caso de Petro y Navarro Wolf; o simplemente dándoles consejos y todo su conocimiento a las nuevas organizaciones sociales emergentes del municipio.

Referencias

- Aguilera, M. (1985). *Los comuneros: guerra social y lucha anticolonial*. Bogotá: Universidad Nacional,.
- Archila, M. y Pardo, M. (2001) *Movimientos Sociales, Estado y Democracia en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, CES. Instituto Colombiano de Antropología e Historia, ICANH.
- Briceño, M. (1965) *Los Comuneros. Historia de la insurrección de 1781*. Bogotá: Silvestre y Compañía.
- Colmenares, S. (2013). Zipaquirá, entre lo dulce y lo salado. Recuperado de <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/10873/ColmenaresTrivinoSugeyNayibe2013.pdf?sequence=1>
- Hernández, D. 2016. *Las Mujeres en el Movimiento de los Comuneros* (tesis de licenciatura). Universidad Pedagógica Nacional, Facultad de Humanidades, Bogotá.
- Langebaek, C. H. (1987). *Mercados, poblamiento e integración étnica entre los muiscas*. Bogotá: Banco de la República.
- Londoño, E. (1985). *Los cacicazgos muiscas a la llegada de los conquistadores españoles*. Bogotá: Universidad de los Andes
- Narváez, G. 2012. *La Guerra Revolucionaria del M-19(1974-1989)* (tesis de maestría)Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas. Bogotá.

Niño, C. (2013). Historia y patrimonio de la ciudad de Zipaquirá y su región circundante. Recuperado de https://carlosninomurcia.com/wp-content/uploads/2019/04/tal_inv_zipaquirira.pdf

Londoño, V. (2011). El barrio de Gustavo. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/bogota/el-barrio-de-gustavito-article-310920/>

Ramírez, M. y Sotomayor, M. (1986-1988). Subregionalización del altiplano cundiboyacense: reflexiones metodológicas. *Revista Colombiana de Antropología*, 26, 173-198.

La Iniciativa Mérida: ¿nuevo paradigma de cooperación o ayuda vinculada?

The Mérida Initiative: A new paradigm of cooperation or tied aid?

Yamile León Vargas*

Recibido: 12 – 11 – 2019 / Aceptado: 28 – 06 – 2020 / Publicado: 01 – 08 – 2020

Resumen

El artículo aborda la Iniciativa Mérida como estrategia de cooperación entre México y Estados Unidos para el combate a las drogas. Se presentan sus principales elementos, dinámicas y recursos asignados. Con ello, se busca determinar si se trató de una estrategia novedosa, como fue presentada; o si fue simplemente una estrategia tradicional de seguridad utilizada antes por Estados Unidos, para hacer frente a la lucha contra el crimen organizado, particularmente contra el narcotráfico. Así mismo, se aborda un aspecto controversial que ha caracterizado a la ayuda que se entrega en el marco de la cooperación internacional: su carácter de ayuda vinculada.

Abstract

The article addresses the Merida Initiative as a cooperation strategy between Mexico and the United States to fight drugs, by presenting its main elements, dynamics, and the funding allocated. This aims to determine if it is a novel strategy –as it was presented–, or if it was simply a traditional security strategy that the United States has previously used to tackle the fight against organized crime, particularly drug trafficking. Likewise, the paper also addresses a controversial aspect that has characterized aid provided in the framework of international cooperation: its character as tied aid.

Palabras clave:

ayuda vinculada, cooperación bilateral, crimen organizado, Iniciativa Mérida, México, seguridad

Cómo citar este artículo

(APA): León Vargas, Y. (2020). La Iniciativa Mérida: ¿nuevo paradigma de cooperación o ayuda vinculada? *Opinión Pública*, 14, 47-55.

Keywords:

Bilateral Cooperation, Merida Initiative; Mexico; Security, Organized Crime; Tied Aid.

Declaración de conflictos

de interés: la autora declara no tener ningún conflicto de interés.

* Administradora Pública con Maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, y estudiante de Doctorado en la Universidad Iberoamericana de la Ciudad de México. Profesora investigadora de la Corporación Unificada Nacional de Educación Superior, Bogotá. Contacto: yamile_leonv@cun.edu.co

Introducción

Con el fin de la Guerra Fría no sólo se inició otra era en las relaciones internacionales, sino que además se dio paso al surgimiento de un nuevo tipo de amenazas que desafían los esquemas tradicionales de seguridad. Mientras las amenazas tradicionales se relacionaban con las disputas territoriales y la soberanía, las nuevas amenazas tienen un ámbito de influencia más amplio, que pasa por los ámbitos sociales, económicos y amenazan la gobernabilidad. Esas nuevas amenazas son globales, transnacionales, de estructura horizontal, difusa e interconectada (Montero, 2006), y para su difusión se han visto favorecidas por la revolución tecnológica de las comunicaciones y el transporte. En ese sentido, los Estados deben encontrar estrategias, novedosas y efectivas, que les permitan responder a esas nacientes dinámicas que desafían su poder y autoridad, en un mundo totalmente globalizado y en constante cambio, en donde las fronteras y las concepciones del espacio y del tiempo se han redefinido.

Metodología

El trabajo se inscribe dentro del enfoque cualitativo. Se inició con la revisión bibliográfica y documental, a partir del rastreo, selección y revisión de fuentes. Con base en ello, se identificaron las características de la Iniciativa Mérida como esquema de cooperación, a través del abordaje de objetivos, dinámicas de operación y recursos asignados. Posteriormente, se analizaron esas características de la Iniciativa para determinar si fue un esquema de cooperación tradicional o si efectivamente se trata de cooperación novedosa. Se consultaron documentos analíticos, reportes oficiales, artículos y trabajos académicos e información de prensa sobre la Iniciativa, así como sobre cooperación intergubernamental en seguridad, adelantada por Estados

En ese contexto, el crimen organizado transnacional (COT) se constituye en una de las principales nuevas entre cuyos componentes destaca el narcotráfico, como una de las actividades más lucrativas y visibles. Dada su evidente capacidad para desestabilizar a los Estados (Chabat, 2010), debe ser enfrentado recurriendo a diferentes estrategias que respondan a los desafíos de la nueva gobernanza de la seguridad. En el caso de México y Estados Unidos, para luchar contra el COT, como amenaza para ambos Estados, se estructuró en 2008 un acuerdo de cooperación que no estuvo exento de críticas y cuestionamientos, por cuanto fue presentado como un nuevo paradigma de cooperación en seguridad. En este artículo se analiza la Iniciativa Mérida como esquema de cooperación y se abordan elementos esenciales que permiten vislumbrar si fue o no un nuevo paradigma de cooperación, o si se trató solamente de una estrategia que ha utilizado Estados Unidos en otros contextos y momentos en su lucha contra el narcotráfico.

Unidos con anterioridad al desarrollo de Mérida. Una vez obtenida esta información, se sistematizó, organizó y analizó, realizando las comparaciones requeridas de acuerdo con el objetivo esencial del trabajo y se llegó a los resultados y a las conclusiones presentadas más adelante.

La pregunta central que orientó el trabajo fue: ¿se pueden identificar elementos novedosos en la Iniciativa Mérida como para constituir un nuevo paradigma de cooperación en seguridad o se trató de la misma cooperación intergubernamental adelantada tradicionalmente por Estados Unidos para luchar contra el narcotráfico?

Resultados

Iniciativa Mérida: ¿novedad en cooperación?

En octubre de 2007, los gobiernos de México y Estados Unidos anunciaron la intensión y compromiso de combatir conjuntamente el crimen organizado, puesto que, por su alcance y capacidad operacional, significaba una amenaza clara a la vida y bienestar de los habitantes de ambos países (Secretaría de Relaciones Exteriores de México, SRE, 2007). Dicha voluntad se concretaría con la firma de un acuerdo en seguridad que ampliaría y reforzaría la cooperación bilateral y que, según ambos gobiernos, representaría “un nuevo paradigma en materia de seguridad”. La estrategia se implementaría a partir de 2008 y recibiría 1.4 mil millones de dólares por parte de Estados Unidos para un período de tres años. Dicha estrategia se conoció como *Iniciativa Mérida*¹. Su implementación ha continuado en México, pese a las múltiples críticas, que incluyen las del presidente Manuel López Obrador, quien considera que con Estados Unidos se requiere cooperación para el desarrollo y no para fines militares (Milenio, 2019).

En el momento en que surge la *Iniciativa* el gobierno de Felipe Calderón, iniciado en 2006, atravesaba una fuerte crisis de legitimidad debido a las acusaciones de fraude electoral que ponían en tela de juicio su elección. Por esta razón, en un contexto de amplia violencia e influencia de grupos organizados de narcotráfico, ocho días después de posesionarse declaró la “lucha contra las drogas”, lo que se consideró un intento de aumentar la legitimidad de su gobierno (The Guardian, 2006). De otro lado, para Estados Unidos, luego del 11 de septiembre, la seguridad se convirtió en un tema prioritario en su política exterior. En ese sentido, resguardar la frontera con México de posibles atentados terroristas y combatir el narcotráfico y las organizaciones

de crimen organizado se convirtieron en los temas centrales de la agenda bilateral (Velázquez y Schiavon, 2009) liderada por Bush y Calderón.

Así las cosas, la agenda bilateral se caracterizó por el predominio de la seguridad, no como una decisión conjunta de reconocimiento de las prioridades de ambos países, sino como la priorización de los intereses nacionales que en ese momento tenía Estados Unidos y que de alguna manera fueron instrumentalizados y capitalizados por Calderón. El discurso de Calderón puso énfasis en la necesidad de contar con una frontera segura para garantizar el comercio y las demás actividades que se desarrollaban en la zona. También recalcó el carácter ineludible de aunar esfuerzos para derrotar el narcotráfico como amenaza a la salud y bienestar de las personas de los dos países (Gobierno de México, citado por Morales, 2016), subrayando la responsabilidad en el problema. Todo lo anterior se concretó a través de la *Iniciativa Mérida*.

Así, el acuerdo que dio vida a la *Iniciativa* fue de tipo político entre los dos gobiernos y a nivel jurídico se inscribió en dos Tratados aprobados y ratificados por el Congreso mexicano, uno de carácter bilateral y otro multilateral. De un lado, el Acuerdo México-Estados Unidos contra Narcotráfico y Farmacodependencia, que fue aprobado por el Senado en 1989 y entró en vigor en 1990. A nivel multilateral, la *Iniciativa* va en línea con la Convención de Palermo -Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos- ratificada por México en 2003 (Arámula, 2008). Lo anterior explica el hecho de que la *Iniciativa* no requirió aprobación del Congreso de México, aunque, por la ayuda financiera contemplada proveniente de Estados Unidos, sí necesitó de

¹ El nombre inicial fue Plan México, pero, por razones políticas relacionadas con el hecho de que se asociaba inmediatamente con el Plan Colombia, se rebautizó dando el nombre de la ciudad en la que Bush y Calderón se reunieron a concretar el acuerdo de cooperación. (Fazio, 2007; Revista Semana, 2008).

la discusión y aprobación por parte de la Cámara de Representantes y del Senado de ese país.

La novedad del “nuevo paradigma de cooperación”, a partir del cual se enfrentarían los complejos fenómenos de narcotráfico y crimen organizado, fue la cantidad de recursos que fueron asignados por parte de Estados Unidos para el combate a las drogas en México. Solo para 2008 el monto 400 millones de dólares, cifra que superaba los 396.6 millones de dólares que fueron asignados entre 2000 y 2006 (Government Accountability Office, GAO, 2007). Así mismo, se puede señalar que, por primera vez en la historia de las relaciones bilaterales de seguridad, Estados Unidos reconoció su corresponsabilidad (Velázquez y Schiavon, 2009) en la violencia relacionada con el narcotráfico, al estimular la oferta con la gran cantidad de drogas que su sociedad demanda año tras año. No solo respecto de la seguridad, sino en cualquier área, asumir la parte de responsabilidad en el problema es un elemento relevante pues podría contribuir al desarrollo de una relación más igualitaria y equilibrada entre los dos gobiernos.

Sin embargo, la Iniciativa Mérida inicialmente se enfocó en la transferencia de equipo militar y policial y dejó de lado, entre otros, los componentes de fortalecimiento institucional y desarrollo, que son esenciales para combatir de manera estructural un fenómeno de la envergadura del narcotráfico. Privilegiar el componente punitivo y dejar de lado la prevención mostró que este “nuevo paradigma” de cooperación no difería de la estrategia que tradicionalmente Estados Unidos había desarrollado en distintos países, incluidos los latinoamericanos como Colombia, cuyos resultados siempre han sido ampliamente cuestionados (Osorio, 2015). Además se evidenció que el narcotráfico es abordado exclusivamente como un problema de seguridad. Bajo esta óptica, se deja de lado que este es un grave y complejo fenómeno que incluye factores sociales estructurales, así como un inminente problema de salud pública que no puede ser

enfrentando combatiendo únicamente la oferta de narcóticos; también requiere un trabajo enfocado hacia la reducción de la demanda.

En ese contexto, a mitad del periodo del presidente Calderón, con un fuerte y amplio despliegue militar por diferentes zonas del país, los resultados de la Iniciativa Mérida no fueron los esperados. Por el contrario, los niveles de violencia relacionados con el narcotráfico aumentaron considerablemente. Para el 2009, se registraron más 8500 ejecuciones (Merino, 2011), cifra que superaba ampliamente lo ocurrido en años anteriores, como en el 2008, cuando, para ese mismo fenómeno, se tuvo una cifra de alrededor de 5600 muertos (Fernández, 2009). Igualmente, aunque se produjo una cantidad significativa de arrestos, estos no eran fundamentales para la desarticulación de las organizaciones de narcotraficantes, pues en su mayoría correspondían a expendedores callejeros de droga, lo que contribuía a ralentizar el sistema judicial y penitenciario del país (Felbab-Brown, 2009).

Posteriormente, con la llegada de Obama a la presidencia de Estados Unidos, se anunció un replanteamiento de la Iniciativa que empezó a conocerse como ‘Más allá de Mérida’, *Beyond Merida*. Las acciones de esta estrategia se estructuraron a través de cuatro pilares: los dos primeros de ellos encaminados a mejorar los esfuerzos planteados en la etapa anterior de la Iniciativa; y los dos últimos buscaban ampliar el enfoque hasta ese momento, centrado en la lucha contra el narcotráfico (Olson y Wilson, 2010). Bajo el pilar uno, *Afectar y dismantelar la capacidad de las organizaciones criminales*, las organizaciones delictivas fueron vistas como empresas lucrativas, cuyas dinámicas debían conocerse, para así lograr combatir las de manera más efectiva. Por ello, el intercambio de información de inteligencia, así como el mejoramiento de las capacidades de entidades como la policía y la fiscalía, eran fundamentales. La capacitación y entrega

de equipo también se incluyeron como acciones dentro de este pilar (Government Accountability Office, GAO, 2010; Olson y Wilson, 2010).

El pilar dos, *Institucionalización del Estado de Derecho*, contempló el mejoramiento de las capacidades de instituciones de seguridad y justicia en México, a través de acciones como la profesionalización, reformas institucionales y la reforma al sistema penal. El pilar tres, *Creación de la Frontera del Siglo XXI*, partió de reconocer y facilitar los amplios flujos de personas y mercancías presentes en la cotidianidad fronteriza, pero restringiendo las actividades ilícitas (drogas, tráfico de personas, flujo de dinero y armas) a través de la modernización de la seguridad fronteriza, lo que incluyó infraestructura y tecnologías de punta. El pilar cuatro, *Construcción de Comunidades Fuertes y Resilientes*, giró entorno a la inclusión de las comunidades en la construcción de una cultura de la legalidad, a través de la cual se abordó la violencia más allá de la perspectiva de seguridad e incluyó acciones para reducir la demanda de droga, generar empleo y mejorar infraestructura (Government Accountability Office, GAO, 2010; Olson y Wilson, 2010).

Como se observa, los dos últimos pilares ampliaron el enfoque inicial de Mérida y, aunque aportaron a la profesionalización y a la generación de la cultura de la legalidad, en conjunto las acciones no representaron una mejora en los niveles de violencia y corrupción de México. Por ejemplo, la reforma judicial que incluyó un sistema de enjuiciamiento más transparente (abierto) se vio afectado por las prácticas de corrupción que en la actualidad continúan presentes (Grace, 2018). Del mismo modo, aunque durante la vigencia de Mérida se dieron capturas significativas de algunos líderes de los carteles de la droga, como la de Joaquín Guzmán Loera, alias 'El Chapo', y la muerte de otros en enfrentamientos con las Fuerzas Armadas, como Arturo Beltrán Leyva y Heriberto Lazcano, esas acciones no significaron la desarticulación de las organizaciones delictivas; tal vez su reestructuración o acomoda-

miento, pero nunca su desaparición. Incluso surgieron nuevas organizaciones como el Cartel Jalisco Nueva Generación, Cartel Santa Rosa de Lima y Unión Tepito y anti-Unión Tepito (Forbes, 2019).

Ahora bien, en cuanto a la corresponsabilidad que Estados Unidos reconoció frente a la violencia asociada con el narcotráfico, es importante señalar que, aunque nunca antes lo había hecho y que hacerlo fue un precedente significativo en las relaciones con México, dicho reconocimiento no llevó a que en la práctica la estrategia aplicada hiciera énfasis en el manejo del problema desde el punto de vista de la demanda y no solo en el combate a la oferta. Lo anterior deja en evidencia que la Iniciativa se quedó "en lo discursivo, en lo simbólico" (Nájjar, 2015) y que Estados Unidos no ha aprendido de las experiencias pasadas, en las que estrategias similares no han sido efectivas en la lucha contra las drogas. Esto deja en evidencia que el enfoque punitivo, tal como se plantea en sus estrategias, no es el camino indicado a la hora de enfrentar un fenómeno de las características como el narcotráfico.

En el contexto anterior, en el que se evidencian deficiencias claras en el abordaje del fenómeno del narcotráfico, es importante señalar que, además de los intereses que en términos de seguridad tiene Estados Unidos con respecto a México, también existen intereses económicos implícitos en el tipo de ayuda suministrada en el marco de Mérida. Dichos intereses constituyeron, en determinado momento, un elemento fundamental a la hora de determinar los montos y el énfasis de las acciones desarrolladas para enfrentar el narcotráfico y el crimen organizado. Así, por ejemplo, empresas de la industria militar de Estados Unidos encuentran en estrategias como Mérida una oportunidad de negocio, al darse el espacio para la venta de armas y tecnología militar (La Jornada, 2009). Dichos intereses podrían explicar la persistencia de acciones punitivas que han demostrado, a través del tiempo, no ser eficientes frente a un fenómeno tan complejo como la criminalidad vinculada con las drogas.

Discusión

Cooperación bilateral o ayuda vinculada

Dentro de la cooperación internacional, especialmente en el contexto de la cooperación para el desarrollo, se ha cuestionado acerca de la denominada ayuda condicionada o vinculada. Esta hace referencia a aquella ayuda que “se ofrece con la condición de que se utilice para adquirir bienes y servicios al proveedor de la ayuda” (Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD, 2019). Dado que este tipo de ayuda puede incrementar los costos del proyecto entre un 15 y 30%, además de generar efectos de distorsión en las economías receptoras desde distintos ámbitos, como la Declaración de París sobre la Eficacia de la ayuda y la Conferencia de Monterrey sobre la Financiación de la ayuda, se ha recomendado desvincular la ayuda y permitir que los países receptores se hagan responsables de la adquisición de los bienes y servicios relacionados con la asistencia (OCDE, 2005; ONU, 2002). Pese a las recomendaciones para que la ayuda no sea condicionada o vinculada, dicha modalidad ha aumentado en el mundo.

Aunque para el caso de la Iniciativa Mérida no se trató de ayuda para el desarrollo, los recursos se manejaron y se siguen manejando a través de ayuda vinculada, pues la adquisición de bienes, así como contrataciones, están en manos de los funcionarios de Estados Unidos, mediante la coordinación del Departamento de Estado. De acuerdo con la OCDE, citada por Lucatello (2009), Estados Unidos encabeza la lista de países que utilizan esa práctica al otorgar ayuda. En ese mismo sentido, de acuerdo con la ONU, citada por Lucatello (2009), por cada dólar de ayuda otorgada por Estados Unidos, 84 centavos retornan a sus manos. Es importante señalar que este mismo esquema de ayuda se utilizó en el Plan Colombia, en el que gran parte de los equipos, helicópteros, aviones, herbicidas y contratación de personal se recibieron de Estados Unidos (Salazar, 2007). Este hecho también ha significado que no siempre los funcionarios mexicanos vincu-

lados con la implementación de la Iniciativa tengan claro el destino de los recursos, pues en su totalidad son manejados por EE. UU.

Es importante mencionar que esta modalidad de ayuda es utilizada por Estados Unidos en diferentes contextos, para diferentes países y desde hace décadas (Lucatello, 2009), dado que contribuye a dinamizar su economía. Este motivo puede explicar en parte que muchos componentes de la ayuda, como los pilares 1 y 2 de la Iniciativa Mérida, se mantuvieron por periodos largos, aun cuando claramente no lograron los objetivos propuestos. Así, el hecho de que gran parte de la cooperación en seguridad, canalizada a través de la Iniciativa Mérida, sea ayuda vinculada, le adjudica una característica que no responde o no encaja con el carácter novedoso que se le quiso atribuir y que explicaría, en parte, la demora recurrente a la hora de ejecutar los recursos asignados para cada uno de los componentes. Esa demora persistió a lo largo de la ejecución de la Iniciativa y se relacionó no solo con las negociaciones propias entre los dos gobiernos acerca de qué equipos y personal se requería, sino también y particularmente con “engorrosos reglamentos de contratación del gobierno de Estados Unidos” (Seelke, 2009).

Este último aspecto deja ver que la cooperación en el marco de Mérida contiene elementos y estrategias que Estados Unidos ha utilizado en el pasado. Más allá de una dinámica de cooperación bilateral en la que las decisiones deberían tomarse conjuntamente, por lo menos en lo que respecta al manejo de recursos, se trata de recepción de ayuda que, a pesar de estar orientada a atacar lo que se ha considerado un problema conjunto, también busca responder a los intereses económicos del país que aporta esos recursos económicos.

Además, al revisar los objetivos planteados en la Iniciativa Mérida, es posible ver que estos se enfo-

caron en la lucha contra el crimen organizado, en la desarticulación de organizaciones criminales y en la provisión de equipos a las Fuerzas Armadas de México. Aunque hubo un componente relacionado con la reforma al sistema judicial, el grueso de la

ayuda se enfocó en temas y acciones militares, lo que evidentemente no le aportó ningún carácter novedoso a la estrategia; por el contrario, la caracterizó como una de las estrategias tradicionales de cooperación de Estados Unidos.

Conclusiones

En conjunto, se puede afirmar que la Iniciativa Mérida, hasta la fecha, no ha representado un nuevo paradigma de cooperación, puesto que sus dinámicas, estrategias y tipo de ayuda ya han sido utilizadas por los estadounidenses para hacer frente a la problemática de las drogas no solo en América Latina sino en otros contextos. Se han reciclado estrategias tradicionales para enfrentar problemáticas en un ámbito global cambiante y dinámico, que resultarán ineficientes al enfrentarse a las nuevas amenazas a la seguridad, que plantean desafíos diferentes. Así mismo, es importante señalar que, pese a los avances que se presentaron en cuanto a la implementación de los pilares tres y cuatro, la violencia y la corrupción institucionalizada en México ha continuado y hasta el momento los componentes punitivos implementados no han logrado ni desarticular las organizaciones criminales dedicadas al tráfico de drogas, ni controlar la violencia relacionada con el tráfico de drogas.

Vista como esquema de cooperación, Mérida fue un acuerdo convencional de cooperación bilateral en seguridad que se implementó bajo los lineamientos

de Estados Unidos y que, por la forma de manejar los recursos (ayuda vinculada) y la destinación de estos, se puede ubicar como cooperación intergubernamental, con un marcado carácter vertical en el que el país donante tiene en sus manos el manejo de los recursos. Pese a lo anterior, la Iniciativa sí representó un avance y profundización entre los dos países para abordar un problema conjunto.

Sin embargo, los escasos resultados frente a la disminución de la violencia relacionada con el narcotráfico y la desarticulación real de los carteles de narcotráfico cuestionaron la Iniciativa Mérida como estrategia eficiente para enfrentar el problema. En ese sentido, desde distintos sectores se ha pedido una estrategia diferente, con nuevas bases, pensada desde un enfoque integral a partir del desarrollo que requiere México y que descansa sobre la base de una relación más igualitaria entre los dos países. Las voces que reclamen un cambio en el paradigma de seguridad evidencian que, por el momento, las prioridades de Estados Unidos y México parecen no ser las mismas.

Referencias

- Arámbula, A. (2008). *La Iniciativa Mérida. Compendio*. México: Centro de documentación, Información y Análisis. Cámara de Diputados de México.
- Chabat, J. (2010). El Estado y el crimen organizado transnacional: amenaza global, respuestas nacionales. *Revista de historia internacional*, 11 (42), 3-14.

- Government Accountability Office (GAO). (2010). *Merida Initiative. The United States has provided counternarcotics and anticrime support but needs better performance measures* (GAO Report 10-837). Government Accountability Office.
- Government Accountability Office (GAO). (2007). *U.S. Assistance has helped mexican counternarcotics efforts, but tons of illicit drugs continue to flow into the United States*. (GAO Report 07-1018). Government Accountability Office.
- Grace, A. (26 de diciembre de 2018). Fracasos de la Iniciativa Mérida: Violencia y Corrupción. *InSight Crime*. Recuperado de <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/fracasos-de-iniciativa-merida-violencia-y-corrupcion/>
- Fazio, C. (19 de noviembre de 2007). Plan México. *La Jornada*. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2007/11/19/index.php?section=opinion&article=031a1pol>
- Felbab-Brown, V. (2009). *The Violent Drug Market in Mexico and Lessons from Colombia*. (Policy Paper No. 12). Foreign Policy at Brookings.
- Fernández, P. (2009). 6000 muertos dejan la guerra contra el narco en México en 2008. *Grupo de Estudios Estratégicos*. Recuperado de <http://www.gees.org/articulos/6000-muertos-deja-la-guerra-contra-el-narco-en-mexico-en-2008>
- Forbes México. (11 de agosto de 2019). Del Cártel de Sinaloa a la Unión Tepito: los 10 grupos del narco en México. *Forbes México*.
- La Jornada. (18 de julio de 2009). Iniciativa Mérida: ayuda envenenada. *La Jornada*. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2009/07/18/edito>
- Lucatello, S. (2009). International cooperation and security Mexico and the challenges of the Mérida Initiative. *Voices of Mexico*. (86), 17-20.
- Milenio. (5 de mayo de 2019). ¿Qué es la Iniciativa Mérida y por qué quiere desaparecerla AMLO? *Milenio*. Recuperado de <https://www.milenio.com/politica/iniciativa-merida-que-es-y-por-que-amlo-quiere-desaparecerla>
- Montero, A. (2006). Gobernanza de la Seguridad: seguridad inteligente frente a las nuevas amenazas. *Revista Catalana de Seguridad Pública*, 16, 25-37.
- Morales, L. (2016). *Percepciones de Estados Unidos y México en el combate al tráfico de droga bajo el esquema de la Iniciativa Mérida, 2006-2012* (tesis de doctorado). Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Nájar, A. (2015). Iniciativa Mérida: ¿Ha servido el Plan contra las drogas en México financiado por Estados Unidos? *BBC News*. Recuperado de https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/02/150213_mexico_eeuu_iniciativa_merida_narcotrafico_an

- Olson, E. y Wilson, E. (2010). *Beyond Merida: Evolving Approach to Security Cooperation*. (Workin Paper Series U.S.-Mexico Cooperation). Woodrow Wilson Center & University of San Diego-Trans- Border Institute.
- Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD. (2019). *Untied Aid*. OECD. <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/untied-aid.htm>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2005). *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo*. Documentos Oficiales de la OCDE. <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>
- Organización de Naciones Unidas (ONU). (2002). Documento final de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo: Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo..
- Osorio, M. (25 de mayo de 2016). "Plan Colombia no redujo la oferta de cocaína": Pascual Restrepo. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/colombia2020/politica/plan-colombia-no-redujo-la-oferta-de-cocaina-pascual-restrepo-articulo-854436/>
- Revista Semana. (7 de agosto de 2008). Iniciativa Mérida ¿nuevo Plan Colombia? *Revista Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/on-line/articulo/iniciativa-merida-nuevo-plan-colombia/93809-3/>
- Salazar, H. (2007). Plan Colombia: ¿En qué se gasta el dinero? *BBC Mundo*. http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_6616000/6616023.stm
- Secretaría de Relaciones Exteriores de México (SRE)-. (2007). Declaración Conjunta: Iniciativa Mérida. Un nuevo paradigma de cooperación en materia de seguridad. Secretaría de Relaciones Exteriores. Recuperado de <https://embamex.sre.gob.mx/suecia/index.php/en/comunicados/6-comunicados-2007/306--sp-998823279>
- Seelke, C. (2009). Mérida Initiative for Mexico and Central America: Funding and Policy Issues. Recuperado de <https://sgp.fas.org/crs/row/R40135.pdf>
- The Guardian. (10 de diciembre de 2006). Mexico's war on drugs: what has it achieved and how is the US involved? *The Guardian*. Recuperado de <https://www.theguardian.com/news/2016/dec/08/mexico-war-on-drugs-cost-achievements-us-billions>
- Velázquez, R. y Schiavon, J. (2009). *La Iniciativa Mérida en el marco de la relación México-Estados Unidos*. (CIDE Documento de Trabajo No. 186). Centro de Investigación y Docencia Económicas -CIDE-.

El emprendimiento y las políticas públicas

Entrepreneurship and Public Policy

Elvis Augusto Orozco Castillo*, Carlos Alberto Flórez Vasquez**, Gilberto Montoya Berbé***

Recibido: 12 – 10 – 2019 / Aceptado: 21 – 05 – 2020 / Publicado: 01 – 08 – 2020

Resumen

La presente investigación se realizó con el propósito de develar los principales componentes de emprendimiento que se han planteado en las agendas públicas del departamento del Magdalena, Colombia, entre los años 2008 y 2019. El método utilizado es el hermenéutico: se tomaron todos los planes de desarrollo propuestos desde la promulgación de la Ley de emprendimiento y se analizaron en una relación dialéctica entre el sujeto y el objeto de investigación. Se encontró que los planes de desarrollo tienen propuestas interesantes de emprendimiento, pero que en la realidad es poco lo que se ha realizado en relación con esta temática: se estipularon actividades de emprendimiento que no se cumplieron.

Abstract

This research was carried out with the purpose of revealing the main components of entrepreneurship that were raised in the public agendas of the department of Magdalena, Colombia, between 2008 and 2019. The method used is hermeneutics, where all the proposed development plans were taken since the law of entrepreneurship came out and they were analyzed in a dialectical relationship between the subject and the object of investigation. The development plans were found to have interesting entrepreneurship proposals; but, in reality, little has been done in relation to this issue, entrepreneurial activities were stipulated which were not fulfilled.

Palabras clave:

agenda pública,
emprendimiento, políticas
de emprendimiento,
políticas públicas

Cómo citar este artículo

(APA): Orozco, E. (2020).
El emprendimiento y las
políticas públicas. *Opinión
Pública*, 14, 56-65.

Keywords:

entrepreneurship,
entrepreneurship policies,
public agenda, public
politics

Declaración de conflictos

de interés: los autores
declararv no tener ningún
conflicto de interés.

* Profesor en la Corporación Unificada Nacional de Educación Superior - CUN. Contacto: elvis_orozco@cun.edu.co

** Profesor en la Corporación Unificada Nacional de Educación Superior - CUN. Contacto: carlos_florez@cun.edu.co

*** Profesor de la Universidad del Magdalena. Contacto: gmontoya@unimagdalen.edu.co

Introducción

La construcción de un ambiente o entorno emprendedor comienza con la institución de políticas nacionales que sirvan de andamiaje o soporte de la estructura emprendedora. En Colombia, el emprendimiento se encuentra sustentado bajo la Ley 1014 de 2006, denominada Ley de emprendimiento, y la Ley 1838 de 2017, denominada Ley spin-off. La primera conceptualiza todo lo referente a emprendimiento, emprendedor y plan de empresa; también plantea su objeto en relación con la sensibilización en los asuntos de emprendimiento y el cómo se va a realizar la enseñanza, por medio de colegios y universidades, para comenzar a delinear una cultura de investigación. La segunda ley está enfocada, de un lado, en dar impulso a los emprendimientos de base tecnológica que incorporen innovación en un contexto universitario y, del otro, para establecer las reglas de juego en cuanto a los derechos de propiedad entre los docentes, estudiantes y la institución en la que se incubaba la idea.

La política se plantea como marco institucional con la ley y, luego, comienza a darse la aplicación cuando desciende a los entes territoriales y estos la aplican por medio de redes de emprendimiento distrital, departamental y regional. Otra forma de aplicación de la ley es a través de la implementación obligatoria de la cátedra emprendedora en los colegios, hecho que permite que se expandan los conceptos de *emprendimiento* y *creación de empresa* en la academia, propiciando que los términos se vuelvan cada vez más familiares para los docentes, estudiantes y, en definitiva, para los emprendedores.

La Ley de emprendimiento presenta como objeto la promoción del espíritu emprendedor en los colegios y universidades, fundamentando un marco normativo en los estudiantes a través de la cátedra emprendedora en los planes de estudio de los programas (art. 2). En este sentido, en la medida en que se le va enseñando al estudiante lo relacionado con el emprendimiento en su nivel de escolaridad,

este irá formándose para que, en conjunto, se vaya generando en la sociedad una cultura emprendedora. Por otro lado, las evidencias de la conformación de la cultura emprendedora se gestan también en la relación con el entorno empresarial; en concordancia con esto, se generan redes de emprendimiento y vínculos entre instituciones educativas y el sector productivo.

Las redes de emprendimiento tienen como propósito esbozar políticas locales de desarrollo de la temática emprendedora, de tal manera que se establezcan las bases de una cultura emprendedora. En estas redes también se forman mesas de trabajo para delinear la forma de conducir el emprendimiento, generar conocimiento de emprendimiento, plantear instrumentos de medición de la calidad del emprendimiento y propiciar espacios que evidencien el avance en los temas de emprendimiento. Las mesas de trabajo se piensan como un espacio de debate para establecer la forma de sensibilizar y formar a los estudiantes en el tema emprendedor, trazar una metodología de incubación de las ideas y planes de empresa, impulsar la financiación de los proyectos, asesorar a las empresas y construir un sistema de información que compile los avances que se estén teniendo en el emprendimiento.

El emprendimiento como tema en la agenda se estableció en una forma cerrada y sesgada. No se consultó a la comunidad acerca de la temática para plantear la forma en que debía darse la cultura emprendedora. De este modo, han fallado algunas uniones en los subsistemas, de tal manera que, en algunos lugares, se presentan adelantos de la temática, mientras que en otros la cultura es muy incipiente, dándose disparidades entre lo rural y lo urbano, entre lo distrital y lo departamental. Esto lleva a que sea necesario que las secretarías técnicas cumplan a cabalidad su función y se den, además, observatorios de emprendimiento que expresen los adelantos en esta materia.

La estructuración de este artículo de revisión nace de la necesidad de conocer cuáles son los componentes de política pública que están fortaleciendo y dando impulso a la temática de emprendimiento desde la promulgación de la Ley 1014 de 2006, lo anterior con el fin de darle forma al estado del arte

del emprendimiento en el departamento del Magdalena. Para realizar este documento se analizaron los documentos de política pública del departamento del Magdalena desde la salida de la Ley 1014 de 2006. En ellos se buscó cada agenda pública que se ha gestado desde el 2008 hasta el 2019.

Metodología

Este artículo se realizó con un enfoque cualitativo, un tipo de investigación descriptiva. Se tomaron los planes de desarrollo (PD) del departamento del Magdalena desde 2008 hasta el 2019 y se le realizó

un análisis hermenéutico, en una relación dialéctica sujeto-objeto que permitió deducir las principales propuestas referentes al emprendimiento.

La agenda pública del departamento del Magdalena 2016–2019

Al buscar en los lineamientos de la agenda pública del departamento comienzan a surgir varias temáticas referidas a lo social, a lo ambiental y a lo público; sin embargo, el tema del emprendimiento es muy escaso, tanto así que pasa desapercibido dentro de la agenda. El emprendimiento como tema no se logra vislumbrar; por lo tanto, el nivel de desarrollo que puede alcanzar al avanzar es incipiente, notándose que no se prioriza ni se plantea como un determinante del crecimiento económico o como un factor de mejora de la calidad de vida o de salto social. A continuación, se detalla cada uno de los temas en los cuales se hizo prioridad en la agenda del departamento del Magdalena entre el 2016 y 2019.

La agenda pública para el departamento del Magdalena 2016–2019 está compuesta por cinco temas principales: 1) impulsar la temática ambiental sustentable; 2) fortalecer las habilidades para que se supere la vulnerabilidad social y económica; 3) generar ambientes para que la población afectada por la violencia supere sus vulnerabilidades, en un contexto de paz; 4) propiciar elementos de diversificación productiva con innovación que no excluya a miembros de ninguna comunidad, y 5) mejorar la gestión emprendedora de los entes territoriales. En el tema 1, relacionado con la gestión ambiental

sostenible del territorio, se planteó la identificación de problemas o tópicos específicos con los cuales hacer frente a las características ambientales del departamento, como cambios en el clima, en la administración del agua, en el erosionamiento, en el tratamiento de los desastres, en la administración de los ambientes del territorio y en los nichos para el desarrollo. Esta temática es adaptada de los tópicos de la agenda internacional 2030, referida a los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS), para alinearse con estos estándares internacionales.

Los problemas en lo ambiental están relacionados con una inadecuada gestión ambiental, la contaminación en los afluentes a causa de vertimientos contaminantes, la desertificación a causa del desmonte y quema de árboles, el desvío de afluentes y retención de los caudales de agua; hechos que han causado problemas en el entorno ambiental, disminuyendo la sostenibilidad y produciendo deterioro en los ecosistemas, erosión de los suelos, incremento de la probabilidad de riesgos de desastres por parte de la naturaleza y pérdidas económicas al dañarse los cultivos. Por lo anterior, la implementación de políticas se fundamenta en la gestión de los temas ambientales y en la intervención de los espacios naturales, con la finalidad de que los ecosistemas

recuperen la resiliencia ambiental y se mejore el ambiente en medio de un proceso de cambio ambiental y climático.

El tema 2 está relacionado con la intención por superar la vulnerabilidad social y económica, con temas de la juventud y de la mujer, relacionados con la educación y el emprendimiento, la salud, el esparcimiento, la nutrición, y temas poblacionales y de cultura. El propósito es mejorar los indicadores socioeconómicos para que los pobladores del Magdalena tengan un mejor vivir; es decir, que tengan vivienda digna, servicios públicos domiciliarios, empleos y oportunidades de generar ingresos. Lo anterior buscando que se rompa la trampa de pobreza y se dé el salto social en las sucesivas generaciones.

Para la reducción de las brechas socioeconómicas se debe mejorar la calidad educativa, de modo que esto se irrigue en el resto de las variables e indicadores socioeconómicos. A medida que mejora el capital humano, mejoran los perfiles productivos y los niveles de ingresos, distribuyéndose de una forma más equitativa, según el coeficiente de Gini; al mejorar los indicadores, mejora la calidad del empleo, junto con los niveles de ingresos y de consumo, dándose el salto social al disminuir las tasas de pobreza. En este segundo tema del PD del departamento del Magdalena se toca el tema del emprendimiento, pero muy tímidamente, no se hace énfasis en él.

El emprendimiento se mezcla con el tema educativo, buscando resignificar los proyectos educativos de los colegios en el Magdalena. Asimismo, se planeó el impulso de emprendimientos agroindustriales de los productos de cada municipio y subregión magdalenense, de forma tal que sirvieran de autoconsumo y de generación de ingresos para las familias, buscando que se mejore su bienestar social. También se planteó el emprendimiento cultural para los habitantes de los municipios con tendencia a lo artístico.

El tema 3 está enfocado en la disminución de la vulnerabilidad y los temas que surgen con la gue-

rra. Así, se pretende generar apoyo a los afectados en los conflictos y, así, crear entornos pacíficos en la posguerra que garanticen los derechos de los pobladores (seguridad y convivencia) en los territorios de posconflicto. Todo lo anterior con la finalidad de construir ambientes de paz en los territorios en donde reinaba la guerra, para que se den condiciones económicas que redunden en desarrollo y bienestar social. El emprendimiento en este tema se entiende con el objetivo de disminuir las brechas y disparidades, por medio de la inclusión de personas en condiciones de vulnerabilidad.

El tema 4 relaciona los elementos que establecen la base de la economía del departamento del Magdalena, planteando la diversidad de productos y servicios que se elaborarán para desarrollar rural y agropecuariamente el territorio. En este sentido, se busca crear empleo por medio del turismo, el comercio, la innovación y el desarrollo empresarial. Por otro lado, el tema 5 encierra todo lo concerniente a la efectividad administrativa departamental, desde la planeación, organización, gestión y, en general, todo lo relacionado con la financiación, inversión y evaluación de las políticas.

El tema 4, referente a lo económico, especifica que el emprendimiento sería coadyuvado por el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación para la creación de empresa, priorizando a las personas en condiciones de vulnerabilidad. Se planteó también crear un centro de emprendimiento en compañía de la red de emprendimiento del Magdalena, para realizar asesorías, apoyo y acompañamiento a los emprendimientos y, así, consolidar los emprendimientos en empresas. También se mencionó la creación de un fondo de capital semilla para impulsar, mediante convocatoria, a los mejores emprendimientos del departamento.

El emprendimiento se presenta en los temas 2 y el 4 del PD como un tópico nominal que no llegó a ser tenido en cuenta en el gobierno departamental de 2016 a 2019. Se planteó como un tema que ayudaría a las personas vulnerables o afectadas por el con-

flicto, pues se quería impulsar a las empresas para mejorar las condiciones sociales. No obstante, no se le dio la relevancia a esa temática y, simplemen-

te, quedó como “un saludo a la bandera”, como un tema más dentro de un PD extenso.

El emprendimiento en las agendas públicas de 2008-2019, en el Magdalena

El emprendimiento en Colombia como política de Estado apareció en escena con la Ley 1014 de 2006, cuyo objeto es impulsar el espíritu emprendedor; sentar las bases jurídicas e institucionales para la creación de una cultura emprendedora y de planeación de empresas, creando un vaso comunicante entre el sistema educativo y el sector de transformación para que este sea el encargado de estructurar competencias laborales por medio de la cátedra de emprendimiento; impulsar la actividad y el desarrollo productivo mediante de la creación de empresas, y fortalecer los procesos y el acompañamiento emprendedor a través de las redes de emprendimiento.

En el sistema de emprendimiento los colegios y las universidades desempeñan un papel importante, por medio de su cátedra emprendedora, en donde se da el adiestramiento emprendedor en los establecimientos educativos. Por otro lado, en las redes de emprendimiento se brinda el apoyo y la socialización de la creación de empresa, ayudando también a la consecución de los recursos o patrocinando los mejores planes de emprendimiento. Mediante las redes de emprendimiento se fomenta la cultura emprendedora, partiendo de un plan estratégico nacional a través de instituciones que investiguen esta temática y propiciando redes a niveles distritales, departamentales y entre inversionistas.

A nivel departamental, después de la publicación de la Ley de emprendimiento, en el PD del Magdalena 2008-2011 se encuentra la temática “Magdalena educada y emprendedora” en el fortalecimiento de la educación, con el ideal de estructurar a los estudiantes con competencias emprendedoras y productivas, de tal manera que generen ingresos a través de la creación de empresas.

El PD del Magdalena 2008-2011 presenta la introducción del emprendimiento en la parte educativa, sin especificar la forma en que se va a realizar, mostrándolo como la forma en que los magdalenenses adquirirán las competencias necesarias para comenzar a estructurar una cultura de productividad y emprendimiento capaz de llevar a la generación de ingresos gracias a los nuevos negocios que crearían los jóvenes, negocios que producirían desarrollo y bienestar social.

A la postre, fue un PD que presentó el emprendimiento, pero no se implementó nada de lo que se planteó: la forma en que se debía manejar esta temática, cuáles serían las metas e indicadores y cuál sería la oficina encargada de monitorear y evaluar los procesos emprendedores.

En el PD 2012-2015 también se promulgó la idea del emprendimiento en los jóvenes en relación con las apuestas productivas departamentales que se refieren a la agroindustria, el turismo y los servicios. En este sentido, se habló sobre la manera como se debía comenzar abordar el establecimiento del emprendimiento empresarial, partiendo de la cátedra emprendedora y de ferias de emprendimiento. De igual modo, se tenía en mente la colaboración o alianzas en red de entidades relacionadas con la formación para el trabajo, la cofinanciación para apalancar los emprendimientos y la asesoría técnica para estructurar las ideas y los planes de negocios; todo lo anterior, para el fomento del emprendimiento y del desarrollo empresarial.

La línea base de la que parte el nuevo PD es de cero, mostrando que el anterior PD no logró la creación de ningún emprendimiento. En este sentido, la meta que se propone para el final del 2015 es que

se encontrara funcionando el programa de apoyo al emprendimiento, que se hubieran realizado siete jornadas de sensibilización, socialización y capacitación del emprendimiento (Gobernación del Magdalena, 2012, p. 67), cuatro jornadas subregionales por año de bancarización de la mujer, haber apoyado diez proyectos productivos de mujeres (p. 87), haber creado dos convenios interinstitucionales de apoyo al emprendimiento y que tres municipios contaran con programas de apoyo emprendedor con fines de exportación (p. 153).

En el PD 2016–2019, incluyó una sección titulada “Magdalena educada y emprendedora” (Gobernación del Magdalena, 2016, pp. 156-163) en la que se indica que se ajustarían los proyectos educativos de las instituciones educativas y, con la articulación de la Red de Emprendimiento del Magdalena, se fomentaría el emprendimiento, con la finalidad de comenzar a crear una cultura de emprendimiento por medio de la cátedra, las ferias emprendedoras y las alianzas con instituciones que apoyan los emprendimientos. Hasta este momento, el número de emprendimientos apoyados aparece como no dato, es decir, no existe información que dé cuenta de que todas las aseveraciones realizadas en los PD anteriores hayan rendido fruto.

En este PD se hace especial énfasis en que los emprendedores utilicen insumos de sus poblaciones para sus emprendimientos. De esta manera, se plantea la diversificación, innovación e inclusión dentro de los elementos que deben estar presentes en esas iniciativas. En cuanto a las alianzas que se esperaban conseguir, se menciona la cooperación entre la gobernación e inversionistas, subvencionen el capital semilla de planes de negocios que ganen alguna convocatoria o concurso de feria empresarial. En este sentido, vale la pena recordar que en el documento *Visión Magdalena 2032: un mundo de oportunidades. Visión de desarrollo territorial departamental* se manifiesta la intención de apoyar el empleo a poblaciones vulnerables (Visión de Desarrollo Territorial Departamental, 2011, p. 184), ampliar la oferta de la formación para el trabajo (p.

179), apoyar al empleo de enganche y generar seis emprendimientos juveniles (p. 184).

La temática de emprendimiento ha venido evolucionando y se ha estructurado a través de los lineamientos nacionales y de los PD del departamento. Así, se han estructurado los diferentes elementos que hacen parte del ecosistema emprendedor; partiendo de reuniones y alianzas, y estableciéndose compromisos que han sido los principales factores aglutinantes en favor del propósito de la conformación de una cultura emprendedora. Ahora bien, este proceso ha sido lento, fenómeno que obedece a varias hipótesis: 1) no se ha producido la sinergia suficiente que adicione los elementos de los subsistemas para generar la homeostasis; 2) el capital humano no ha recibido la formación suficiente para la creación de empresa, y 3) la formación de emprendimiento en los colegios y universidades es adecuada, pero los trámites, los costos y la actitud emprendedora juegan en contra de la creación de emprendimientos.

Lo anterior se puede explicar a la luz de los postulados que Bobrow y Dryzek (1987) presentaron en la década de los ochenta para el caso estadounidense; según ellos, las políticas públicas de emprendimiento se habían planteado desde la economía del bienestar, pero los procesos políticos no permitían darle la forma adecuada al emprendimiento, de tal manera que rindiera los frutos esperados para, por ejemplo, generar empleos. A la vez, como expresa Lasswell (1930), el emprendimiento puede ser una política de prevención: es mejor que los jóvenes estén pensando en qué emprender y no en cómo irse a la guerra, en cualquiera de las formas armadas que existen en Colombia.

Con base en lo anterior, se puede afirmar que en el modelo gerencial de los PD faltó más congruencia entre la teoría y la práctica, de modo que se pudieran generar verdaderas alternativas de desarrollo (Rainey, 1990). En estos PD se iniciaron políticas con un enfoque por etapas y sistémico, pero no han logrado el propósito deseado. Esto puede deberse a

que factores dentro del enfoque socioeconómico o pluralista no permitieron el desarrollo normal de la política pública. Tal vez el marco filosófico que más se acerca a la explicación de la forma en que se plantean las políticas públicas de emprendimien-

tos es el de Bentham y Mill; en este, los hacedores de política se basan en la utilidad de los individuos en la sociedad y en la satisfacción que se experimentará con los nuevos productos y servicios.

Análisis de la política pública de emprendimiento

La política pública de emprendimiento surge en Colombia en el año 2006, con la Ley 1014 del mismo año, cuyo propósito es generar una cultura de emprendimiento y que esta, a su vez, se encargue de redistribuir de manera más equitativa el ingreso para que mejore el bienestar social. A continuación, se identifican los problemas y necesidades, los antecedentes de las directrices gubernamentales de emprendimiento en Colombia, las opciones disponibles, el entorno de la política pública, el ámbito, los participantes, las instituciones, las estrategias, los resultados y el contenido de las directrices de emprendimiento en el país.

Se observó que en algunos casos solo se da cumplimiento a la norma, pero no hay unas pretensiones reales por convertir las ideas de negocios en empresas legalmente constituidas. Con todo y esto, la temática del emprendimiento se está impartiendo en cada institución educativa del país, generando, de una u otra forma, que el emprendimiento empiece a difundirse, así sea lentamente. Ahora bien, esto permitirá la generación de un pensamiento emprendedor en más estudiantes en Colombia.

Identificación de problemas y necesidades

Colombia presenta una tasa moderada de desempleo, pero, a la vez, la informalidad es alta, pues se encuentra alrededor del 47 % y, para el caso específico de Santa Marta, en 63,9 % (Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), 2019). En Colombia, según el DANE, el desempleo se ha ubicado históricamente alrededor del 10 %. Esto muestra un panorama poco alentador en relación con el bienestar social para

el grupo de familias que esperan la llegada de un empleo digno. Por este motivo, muchas familias se dedican a la informalidad. Por otro lado, la informalidad también crece debido a que los salarios en los empleos formales no son eficientes, sino de subsistencia, hecho que lleva a que la informalidad se entienda como una opción viable para conseguir los ingresos necesarios para el sostenimiento de los hogares.

Antecedente de las directrices de emprendimiento en Colombia

A raíz del nivel de desempleo y de las altas tasas de informalidad históricas, los gobiernos que se posicionaron después de que se promulgara la Constitución Política de Colombia de 1991 han querido acabar o disminuir el desempleo y generar empleos formales de eficiencia. En el gobierno de César Gaviria (1990-1994) se pretendió mejorar la calificación de los empleados y disminuir los obstáculos de la productividad para la generación de ingresos y mejores oportunidades; por su parte, durante el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998) se incentivaron las microempresas, las actividades de producción y las unidades familiares, con el objetivo de aumentar el número de empleos; luego, durante el mandato de Andrés Pastrana (1998-2002) había un entorno favorable para satisfacer la demanda, se esperaba la creación de empresas, microempresas y negocios agropecuarios, y, por otro lado, la integración de empresas, la creación de cadenas de valor y elevar la competitividad.

Posteriormente, en el primer gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006) se estableció un marco normativo con el establecimiento de la Ley 1014 de 2006

para la creación de emprendimientos y la instalación de empresas, planteando apoyos en la financiación y en los instrumentos de creación de empresa, hecho que impulsó a las mipymes con la Ley de fomento a la cultura emprendedora. Los gobiernos subsiguientes plantearon nuevas ideas en sus PD como estrategias de impulso al emprendimiento: se bosquejaron emprendimientos para la parte rural, para la parte desplazada, el emprendimiento para la transformación de ideas en procesos productivos, el emprendimiento para la creación del empleo. Así, se generaron diferentes modelos de emprendimiento y se generaron instrumentos de apoyo para el desarrollo de estas iniciativas y mecanismos de las directrices de emprendimiento que, a la postre, permitieron que esta política fuera más visible.

Opciones disponibles

Partiendo de los niveles altos de informalidad y del nivel de las tasas de desempleo, los diferentes gobiernos colombianos le han apostado a la generación de empleo a través del apoyo financiero a los nuevos emprendimientos, de la creación de entornos adecuados para la formación de empresa y de la disminución de los costos de transacción, pues esto favorece el aumento en el número de empresas formales.

El emprendimiento y la creación de empresa fueron las alternativas propuestas por el gobierno para la disminución del desempleo, la inequidad del ingreso y las disparidades sociales. Así las cosas, ante la falta de empleo formal, la población colombiana tomó como opción la informalidad, produciendo negocios que distribuyen el ingreso de forma más equitativa y generando bienestar social en las familias que trabajan en este tipo de emprendimientos que no cuenta con los documentos legales.

Entorno de la política pública

La política pública de emprendimiento se enmarca en una realidad dinámica y compleja en la cual se agendan directrices desde los PD nacionales, luego los departamentales y, por último, los municipales, con el objetivo de comenzar a viabilizar la norma para que se convierta en componente cultural de todos los colombianos.

El emprendimiento se mueve a nivel nacional con la red nacional de emprendimiento, por medio de la red regional de emprendimiento, las redes departamentales, la secretaria técnica, los colegios, las universidades y las ferias de emprendimiento. El emprendimiento como tema también tiene cabida en los concursos por medio de convocatoria para el otorgamiento de capital semilla y para el funcionamiento; de igual modo, se impulsan los emprendimientos por medio de los ángeles inversores y las redes que apoyan emprendimientos con alto nivel de éxito o porque tengan agregado el componente tecnológico e innovador.

Participantes e instituciones

Cada una de las redes nacionales, regionales o departamentales participa en la política pública de emprendimientos al generar los espacios adecuados para que se puedan desarrollar los lineamientos de política impartidos desde las agendas de los PD. En este sentido, los colegios y universidades cobran especial importancia para el fortalecimiento de la política en los colegios, pues son las instituciones encargadas de preparar a los jóvenes en el conocimiento del emprendimiento y de la idea emprendedora, y en la estructuración de los planes de empresa. Por otra parte, aparecen instituciones como el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y las redes de ángeles inversores, que se encargan de proporcionar el apoyo adecuado para que el plan de empresa tenga éxito en el mercado.

Conclusiones

La mejor manera de sensibilizar y brindar la información necesaria sobre el emprendimiento, y de preincubar, financiar y crear las empresas es incluyendo en el plan de aula de colegios y universidades la cátedra emprendedora. Esto sumaría a las iniciativas a nivel local y departamental, como los concursos o convocatorias de emprendimientos, que también trascienden a concursos de convocatorias nacionales e internacionales. Las entidades como el SENA estructuran y dan forma a los planes de empresa, incubando la empresa y brindando apoyo al participar como *ángeles inversores*.

A nivel departamental, los resultados son pobres. Es muy poco lo que se ha adelantado, no hay evidencia en la línea base de los PD de mejoría en los indicadores de emprendimiento. Ahora bien, es importante mencionar que, a nivel de las principales capitales, los colegios y las universidades han adelantado mucho en la difusión de esta política, al generar ferias de emprendimiento, ideas de negocios y planes de negocios que, en un porcentaje alto, terminan convirtiéndose en empresas legalmente constituidas. Sin embargo, hace falta afianzar más en cuanto a emprendimientos con componentes innovadores y tecnológicos.

Referencias

- Bobrow, D. y Dryzek, J. (1987). *Policy Analysis by Design*. Estados Unidos de América: University of Pittsburgh Press.
- Congreso de Colombia. (26 de enero del 2006). Ley 1014 de 2006: de fomento a la cultura del emprendimiento. DO: 46 164. Recuperado de <https://bit.ly/3mVxb9y>
- Congreso de Colombia. (6 de julio del 2017). Ley 1838 de 2017: por la cual se dictan normas de fomento a la ciencia, tecnología e innovación mediante la creación de empresas de base tecnológica (Spin Offs) y se dictan otras disposiciones. DO: 50 286. Recuperado de <https://bit.ly/2YwiJf0>
- DANE (2019) Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) Noviembre 2018 – enero 2019
- Gobernación del Magdalena. (2008). *Plan de desarrollo departamental 2008-2011. Estrategias e inversiones. ¡El Magdalena unido: la gran transformación!* Santa Marta.
- Gobernación del Magdalena. (2012). *Plan de desarrollo 2012-2015. Estrategias e inversiones. Construyendo respeto por el Magdalena*. Santa Marta. Recuperado de <https://bit.ly/3mXG6aI>
- Gobernación del Magdalena. (2016). *Plan de desarrollo 2016-2019. Magdalena social, ¡es la vía!* Santa Marta. Recuperado de <https://bit.ly/3qoA2dw>
- Lasswell, H. (1930). *Psychopathology and Politics*. Chicago: The University of Chicago Press.

Rainey, H. (1990). Public Management: Recent Development and Current Prospects. En N. Lynn y A. Wildavsky (eds.), *Public Administration: The State of the Discipline* (pp. 157-184). Londres: Chatham House.

Visión de Desarrollo Territorial Departamental. (2011). *Visión Magdalena 2032: un mundo de oportunidades. Visión de desarrollo territorial departamental*. Recuperado de <https://bit.ly/3mW1lcR>

Pautas para publicar en *Opinión Pública*

Escuela de Ciencias Administrativas

Opinión Pública es una revista científica que divulga la producción local e internacional en los campos de las ciencias sociales y las ciencias administrativas, con especial énfasis en la administración pública, las políticas públicas, el desarrollo territorial y la gestión organizacional. De acuerdo con la clasificación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), su área científica es *Ciencias Políticas* (identificada con el código 5.F). Su periodicidad es semestral, publicada al final de cada periodo, y presenta artículos de investigación, revisión o reflexión.

Tipología de artículos (según Colciencias):

- Artículo de investigación científica y tecnológica: documento que presenta de manera detallada los resultados originales de un proyecto de investigación. La estructura por lo general utilizada contiene cuatro apartes importantes: introducción, metodología, resultados y discusión.
- Artículo de reflexión: documento que presenta resultados de investigación, desde una perspectiva analítica, interpretativa o crítica del autor, sobre un tema específico, recurriendo a fuentes originales.
- Artículo de revisión: documento que surge de una investigación en la que se analizan, sistematizan e integran los resultados de investigaciones, publicadas o no, sobre un campo en ciencia o tecnología con el fin de dar cuenta de los avances y las tendencias de desarrollo. Se caracteriza por presentar un cuidadosa revisión bibliográfica.

Revisión y ajustes

Los artículos que cumplan con las especificaciones y satisfagan los criterios establecidos por el Comité editorial serán preseleccionados. Para lograr que el documento sea finalmente seleccionado y publicado, el autor tendrá que ajustarse al tiempo que los editores de *Opinión Pública* consideren prudente para que haga cambios pertinentes al escrito y luego lo retorne con sus respectivas modificaciones, si así se llegare a necesitar. El envío del texto y de la cesión de derechos implican la aceptación del Reglamento de Publicaciones de la Dirección Nacional de Investigaciones.

Pautas de presentación

Los artículos deben cumplir con los siguientes parámetros:

- Extensión entre doce (12) y quince (15) páginas (6000 palabras aproximadamente, esto incluye los pies de página y referencias).
- Ser entregado en formato Word, tamaño carta, márgenes de 2,54 cm, espacio y medio de interlineado, letra Times New Román 12 puntos.
- Tener el título y un resumen en español o en el idioma escrito y en inglés.
- El resumen o abstract, sin superar las 150 palabras, debe describir la esencia del artículo.
- Tener entre tres y seis palabras clave en el idioma en que esté escrito y en inglés. Se sugiere que estas coincidan con el Tesauro Unesco.
- Los datos académicos del autor y su filiación institucional deben ser anexados en otro archivo Word.
- Todos los cuadros, gráficas, diagramas y fotografías serán denominados “figuras”, las cuales deben ser insertadas en marcos o cajas de línea delgada, numeradas en orden ascendente, e identificadas y referenciadas en el texto mediante un pie de foto. Estas deben ser enviadas en formato .jpg o .tiff de alta resolución, es decir, de 300 pixeles por pulgada (ppp).
- Todas las figuras representadas por mapas deben estar: (1) enmarcadas en una caja de línea delgada, (2) estar geográficamente referenciadas con flechas que indiquen latitud y longitud o con pequeños insertos de mapas que indiquen la localización de la figura principal, y (3) tener una escala en km.
- El autor debe emplear los pies de página estrictamente en los casos en los que desea complementar información del texto principal. Los pies de página no se deben emplear para referenciar bibliografía o para referenciar información breve que puede ser incluida en el texto principal. Se exceptúan aquellos casos en los que el autor desea hacer comentarios adicionales sobre un determinado texto o un conjunto de textos alusivo al tema tratado en el artículo.
- Cumplimiento de las normas APA sexta edición.

Parámetros para la presentación de reseñas

Las reseñas deben cumplir con los siguientes parámetros:

- Extensión entre tres (3) y cinco (5) páginas.
- Ser entregada en formato Word, tamaño carta, márgenes de 2,54 cm, espacio y medio de interlineado, letra Times New Román 12 puntos.
- Los datos académicos del autor y su filiación institucional deben ser anexados en otro archivo Word.

INFORMACIÓN
ESCUELA DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS
PÚBLICA

הכּוּוּקֵי

ESCUELA DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

פּוּבְּלִיקָא



Corporación Unificada Nacional
de Educación Superior

VIGILADA MINEDUCACIÓN